

EL ESTADO DE SITIO ANALIZADO DESDE LA JURISPRUDENCIA*

*Armando de Jesús Fuentes González***

Resumen:

En el presente artículo se pretende analizar los estados de sitio desde la perspectiva de la vigilancia constitucional a la cual han sido sometidos los decretos expedidos por el Presidente bajo esta figura. El análisis al que hacemos referencia va dirigido al periodo comprendido entre el año 1984 hasta el año 1991, por tanto el objeto de este escrito está basado en los análisis de la Corte Suprema de Justicia, para hacer evidente que la figura referente no ha tenido un manejo arbitrario, por el contrario se ha seguido un derrotero para su adecuada ejecución.

Es menester hacer un breve recuento histórico del desarrollo de este concepto en el ámbito teórico y práctico, para de esta manera contextualizarnos con respecto a la constitución vigente. Es decir, lo que se quiere es realizar un análisis jurisprudencial que permita dar claridad sobre el estado de sitio en Colombia, con anterioridad a la adopción de la Constitución vigente, el manejo y la evolución del mismo, apoyándonos en sentencias publicadas en el período de tiempo indicado

Palabras claves: Presidente, Estado de sitio, Control de constitucionalidad, Jurisprudencia, Sentencias.

*El trabajo de investigación que se presenta a continuación, es producto del proyecto de investigación titulado: *Los estados de excepción y la aplicación del principio de proporcionalidad en Colombia*, adelantada en la línea de derecho público del Grupo de Estudios Jurídicos bajo la asesoría de la Doctora María Cristina Duque.

**Estudiante de décimo semestre de la Facultad de Derecho de la Universidad CES. Correo electrónico: armando_fuentesg@hotmail.com

Marco Teórico

En Colombia el tema no es novedoso: ya en la constitución de 1886, en su artículo 121 se positiviza la figura bajo el nombre de estado de sitio. En dicha norma se perfila este período de anormalidad: el cuándo, cómo y el por qué se llega a tal situación. El artículo 121 contempla que dicha figura puede darse cuando la máxima autoridad del órgano ejecutivo así lo declare, es decir, el Presidente de la República, ante unos sucesos específicos, ya fuese un caso de guerra o conmoción interior; puede proclamarlo con previa audiencia del Consejo de Estado y todas las firmas de los ministros del gabinete.

Consiste entonces en declarar la perturbación del orden público y declarar total o parcialmente que el territorio se encuentra en Estado de Sitio. Una vez hecho esto el presidente queda *“investido con facultades que le confieren las leyes, y en su defecto, las que le da el derecho de gentes, para defender los derechos de la Nación o reprimir el alzamiento”* +(Artículo 121 Constitución Política de 1886) Con esta facultad la mayor autoridad de la rama ejecutiva tiene la potestad de dictar decretos con fuerza de ley, limitados a tomar las medidas necesarias para restablecer la normalidad y el orden en la nación. Dicho de otra manera, la finalidad de esta potestad es permitir a la autoridad competente tomar las decisiones pertinentes para el bien público.

Luego de haberse hecho efectiva esta competencia por parte del presidente y recuperado el orden público, es de carácter obligatorio que éste presente un informe detallado explicando los motivos de las decisiones que se tomaron en el estado de excepción. Por otro lado el congreso de la república revisa si el presidente ha actuado de la forma correcta y en pro de la solución del conflicto, velando sobre todo para que no ocurrieran atropellos, ni abusos de las facultades otorgadas bajo estas circunstancias.

La reforma constitucional presentada en el año 1960, aprobada como Acto Legislativo 01, busca limitar las facultades excepcionales que tenía el presidente bajo el amparo de las disposiciones del artículo 121. Entre otras cosas impone al presidente la obligación de convocar al Congreso de la república, *“como requisito, en el mismo decreto en que declare turbado el orden público.”*+(Artículo 1º del Acto Legislativo No. 1 de 1960). En consecuencia, la Cámara de Representantes y el Senado son los encargados de recibir los decretos con fuerza de ley dictados por el presidente, para ejercer el control de legalidad de estos, durante su vigencia. El Congreso, mediante *“proposición aprobada por mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara”* puede enviar cualquier decreto a la Corte Suprema de Justicia que actúa como juez de constitucionalidad

No obstante estas disposiciones, se respeta la acción que le asiste a los ciudadanos para pedir la inconstitucionalidad de los decretos con fuerza de ley expedidos por el Presidente, durante la vigencia del estado de sitio.

En la reforma de 1968 se dispone que, cuando se tratara de estado de sitio, todos los decretos con fuerza de ley expedidos por el presidente sean conocidos por la Corte Suprema, otorgándole a ésta la facultad de conocer y fallar sobre su constitucionalidad aún de oficio. Este es el control automático de constitucionalidad.

Después de este necesario recuento que nos ubica en el contexto de los estados de excepción, en este escrito se intenta mostrar un análisis juicioso de algunos decretos que la Corte Suprema de Justicia estudió, en su momento, minuciosamente.

Para lograr un análisis más claro y profundo entramos a estudiar el decreto 1038 de 1984, ya que él guarda una estrecha relación con los decretos objeto de este análisis por efectos de la conexidad.

Colombia, en la década de los ochenta se vio golpeada por la subversión y el azote de los grupos narcoterroristas, quienes indirectamente se tomaron el país creando una incertidumbre constante y un desasosiego en la población civil. La suma de estas situaciones llevó al Presidente a un acorralamiento que lo obligaron a tomar medidas de emergencia para tratar de recuperar el país, encontrando como alternativa de solución la expedición de un sin número de decretos, aprovechando la investidura que le daba que el territorio se encontrara inmerso en la figura de Estado de Sitio.

Según lo mencioné en el principio de este artículo, la importancia de este escrito no es justificar los atropellos que eventualmente se pudieron dar con la expedición de algunos de estos decretos. Más bien interesa a este autor dar una mirada positiva y realista de la influencia activa y de lo esencial que fueron estos decretos para recuperar el orden público, de no haber sido por ellos se hubiera configurado una crisis de violencia y una situación mucho más desfavorable para el país, la ponderación de derechos abrió la posibilidad de nuevas opciones para frenar la oleada terrorista que nos acechaba. Es honorable reconocer y darle valor a esta figura como solución óptima en aquel tiempo dificultoso que se vivió en Colombia.

En marzo de 1984, hechos sucedidos en los Departamentos de Caquetá, Huila, Meta y Cauca llevaron al Presidente Belisario Betancur a declarar turbado el orden Público y en estado de sitio esos territorios, mediante el Decreto 615 del 14 de marzo de ese año¹.

¹ Vale la pena anotar que el Presidente Betancur había intentado mantener el país en situación de normalidad frente al manejo del orden público. El Estado de Sitio había sido levantado 15 días antes de su

Cuarenta y cinco días después, el 30 de mayo de 1984, fue asesinado el entonces Ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla.

El gobierno se vio obligado a la implantación del estado de sitio en todo el territorio nacional mediante el Decreto 1038 de 1984², que en su parte motiva dice:

Que en diversos lugares del país han venido operando reiteradamente grupos armados que han atentado contra el régimen constitucional, mediante lamentables hechos de perturbación del orden público y suscitando ostensible alarma en los habitantes;

Que para conjurar la grave situación especialmente en los Departamentos de Caquetá, Huila, Meta y Cauca, el Gobierno declaró turbado el orden público y en estado de sitio el territorio de dichos departamentos por medio del decreto 615 de 14 de marzo anterior;

posesión, el 20 de junio de 1982, por el saliente Presidente Turbay Ayala Ver: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2533943>

² El decreto mencionado se refiere, entonces a los hechos ocurridos de manera reiterada en diversos lugares de la república colombiana, por parte de grupos armados al margen de la ley, atentando contra el régimen constitucional de Colombia provocando una perturbación en el orden público y suscitando una ostensible alarma en la población que habita en estos lugares. Este estado de excepción solamente se levanta cuando entra en vigencia la nueva Carta Constitucional mediante el Decreto 1686 del 4 de Julio de 1991, bajo las consideraciones siguientes:

Que las transformaciones democráticas y el fortalecimiento de las instituciones han creado un nuevo orden político propicio para que todos los colombianos convivan en paz;

Que el proceso de reforma constitucional facilitó la reincorporación a la vida civil de grupos alzados en armas y ha sentado las bases para que las demás organizaciones rebeldes participen civilizadamente en el desarrollo de la nueva democracia;

Que el fortalecimiento de la legitimidad institucional es el fundamento de la reconciliación;

Que la Constitución de 1991 es un tratado de paz que compromete a todos los colombianos;

Que la Asamblea Constitucional ha adoptado disposiciones que permiten la transición de la actual legalidad al nuevo orden constitucional y en particular la siguiente:

"Los decretos expedidos en ejercicio de las facultades de estado de sitio hasta la fecha de promulgación del presente acto constituyente, continuarán rigiendo por un plazo máximo de 90 días durante los cuales el Gobierno Nacional podrá convertirlos en legislación permanente, mediante decreto, si la Comisión Especial no los imprueba". (Artículo transitorio 40);

Que la Asamblea Constitucional ha regulado los estados de excepción de guerra exterior y de conmoción interna,

Que el Gobierno ha utilizado para el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales los medios que le atribuye la legislación ordinaria, sin que haya bastado su efecto para recobrar la normalidad;

Que con posterioridad a la expedición del Decreto 615 de 1984, han tenido lugar asaltos a poblaciones por obra de grupos armados entre ellos los ocurridos sobre Acevedo, en el Departamento del Huila; Corinto en el Departamento de Santander; Giraldo, en el Departamento de Antioquia y Miraflores en la Comisaría del Guaviare; Que por la acción persistente de grupos antisociales relacionados con el narcotráfico, viene perturbándose gravemente el normal funcionamiento de las instituciones en desafío criminal a la sociedad colombiana, con sus secuelas en la seguridad ciudadana, la tranquilidad y la salubridad públicas y en la economía nacional.

Que recientemente ocurrieron actos terroristas en las ciudades de Medellín, Cali y Bogotá, causantes de la destrucción de numerosos vehículos de transporte colectivo; Que al anochecer del día de ayer fue asesinado el señor Ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla.

Que en general, hechos de violencia provocados por las circunstancias antes mencionadas han ocasionado sensibles bajas del personal de las Fuerzas Militares y de la Policía, lo mismo que víctimas en la población civil; Que se hace necesario, ante la gravedad de la situación, adoptar las medidas de excepción contempladas en el artículo 121 de la Constitución Política.

Para conjurar las causas de tales hechos se adoptan diversas medidas contenidas en numerosos decretos. Pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia en torno de algunos de ellos van a ser analizados a continuación:

El decreto 1042 de 1984. Es desarrollo del Decreto número 1038 del 1º de mayo de 1984, y se refiere a las disposiciones sobre competencia y procedimiento en materia de narcotráfico

Manda el decreto que, cuando se tratare de asuntos relacionados con delitos por estupefacientes y narcotráfico, el Presidente queda facultado para delegar competencias, es por eso que en ciertas conductas punibles las Fuerzas Militares quedan autorizadas a juzgar a personas con calidad de civiles.

Dentro del proceso de control constitucional el Procurador General, en su análisis, deja de manifiesto que dicha disposición, en su concepto, es inconstitucional, ya permite a las Fuerzas Militares extralimitar su jurisdicción, porque ellas solo están facultadas para juzgar a quienes pertenecían a dicha institución. Por su parte los particulares debían ser juzgados por la justicia ordinaria y de no ser de esta forma se estaría vulnerando el

principio de la igualdad, ya que algunos se les estarían negando el derecho a llevar un juicio como está previsto para toda la población.

En este ejercicio jurídico el Procurador aplica en alguna medida el derecho comparado, trayendo a colación países como México y Alemania, quienes en sus legislaciones expresan de plano que las disposiciones en cuanto a las materias referentes en este decreto, son inconstitucionales.

Las legislaciones de estos países son claras al decir que los Tribunales Militares no pueden extralimitarse, haciendo uso de sus facultades para juzgar a la población civil; sin embargo, para la Corte Suprema de Justicia este decreto merece un concepto diferente: no existe para esta institución ningún vicio de inconstitucionalidad en estas disposiciones, pues el artículo 121 de la Constitución da tal poder al Presidente siempre y cuando sea con el fin de restablecer el orden y llevar un beneficio a la nación.

El decreto 1042 de 1984 fue estudiado por la Corte porque deja expuesto los lineamientos y parámetros en los que se fundamenta la facultad excepcional que se le da al Presidente en casos específicos, concretamente en los estados de sitio. Bajo este entendido es dado reconocer que el Presidente tiene el camino abierto para emitir las disposiciones que han sido foco de este estudio, porque ellas están encaminadas a la solución y el mejoramiento del orden público. Toda vez que la Corte encuentra que el decreto 1042 está dentro del marco de legalidad, procede a declarar su exequibilidad. No hay razón alguna para fallar en sentido contrario, porque desde el análisis que a ella le compete, el decreto ha sido expedido bajo todas las medidas constitucionales exigibles para su cumplimiento.

Al tiempo de determinar la constitucionalidad del decreto es procedente reconocer la jurisdicción especial que se les otorga a las Fuerzas Militares para juzgar los delitos de narcotráfico cometidos por civiles y juzgar dentro de su jurisdicción y en el marco legal, según las nuevas disposiciones del decreto.

En síntesis, queda establecido que los decretos del año 1984 como el que ha sido objeto de estudio, otorgan una nueva jurisdicción a las Fuerzas Militares y por ello los delitos descritos, competen a la Justicia Penal Militar.

Ahora bien, es cierto que este decreto, como otros dictados en el año 1984 y posteriores, son de gran utilidad para controlar la crisis que se en el momento se vive, pero no consiguen un control total. De hecho, siete años después el decreto 1038 de 1984 permanece vigente y si esto sucede de esta manera es porque se siguen presentando algunos brotes de violencia y crisis, es innegable que todavía hay violencia, pero es irrefutable decir que se ha mejorado en este aspecto.

A los problemas mencionados anteriormente como lo son la violencia y las crisis que de ella se derivan, Durante este trabajo se siguen mencionando decretos y explicando la relación que se suscita entre ellos, cabe recordar que el mismo estado de sitio se mantuvo durante siete años.

El decreto 750 del 25 de abril de 1987 Expedido en el marco del Estado de Sitio que fue declarado en todo el territorio de la Nación por el artículo 1 del Decreto 1038 de 1984 da cuenta de la creación de tribunales de instrucción, integrados por 3 magistrados elegidos por la Corte Suprema de Justicia, estos tribunales están destinados a funcionar mientras dure el estado de perturbación del orden público; también dispone que los Magistrados que serían parte de estos tribunales no deben ser escogidos de forma arbitraria: Quienes hagan parte de los mismos, deben cumplir con los requisitos exigidos para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia. Tienen estos mismo Magistrados la labor de conocer y sancionar los delitos que atenten contra la vida e integridad humana. (Integridad física, moral, psicológica)

Por su parte el Procurador General ve viabilidad a la creación de estos tribunales de instrucción, fundamentado en que la Constitución en Colombia no garantiza la doble instancia y, si bien las sentencias emitidas por estos juzgados no pueden ser apeladas es permitida tal creación, sin que pueda entenderse que de alguna manera se esté violando el debido proceso.

En el debate que hace la Corte, analiza dicha disposición desde dos perspectivas: la formal y la material. En cuanto a la primera se origina una discusión sobre la constitucionalidad de este decreto, ya que no fue firmado por los ministros Correspondientes sino que esta función fue delegada a los viceministros, pero como esto no aparece prohibido en la Constitución y lo que no está expresamente prohibido está permitido, la Corte asintió en declarar la constitucionalidad desde esta perspectiva.

Otra es la discusión material de sobre estas disposiciones, para la Corte no es claro donde se pueden ubicar tales tribunales, es tanto como darle una categoría de Corte Suprema de Justicia paralela y, claramente, a esta institución no se le puede igualar. Por esta razón para la Corte resulta inconstitucional la creación de estos tribunales. Además estima que falta claridad en el decreto en lo que se quiere con estos juzgados de integración. Ni siquiera es posible entenderlos como una solución a la situación del país.

El decreto 474 de 1988 También fundamentado en el decreto citado, 1038 del año 1984, y, como es lógico tienen en común el merecido y detallado tratamiento que dan al tema de orden público, debido al principio de congruencia.

Con la emisión de este decreto el Presidente organiza la jurisdicción especial de orden público, atribuyéndole competencias específicas, para el conocimiento de conductas punibles que atenten contra la vida de un grupo determinado de personas.

En el análisis constitucional que de él se hace van dándose criterios sobre: parámetros utilizados por el Juez Constitucional para el control de los decretos dictados en estado de sitio: las medidas dictadas por el Gobierno y que son motivos de confrontación constitucional; el restablecimiento y la preservación del orden público perturbado; la creación de jurisdicciones especiales, buscando una represión ágil y oportuna de los delitos que se han venido dando y que, a pesar de los esfuerzos realizados aún se presentan perturbaciones del orden público las cuales generan inseguridad y alarma en la colectividad. Por lo tanto se hace necesario la preservación del Estado de Sitio que nació al amparo del decreto 1038 de 1984.

El Presidente con la expedición de este decreto nos muestra el porqué de la necesidad de mantener el Estado de Sitio; expresando que es necesario seguir en la búsqueda de la protección de la población y, como mecanismo prevalente quiere fortalecer los órganos jurisdiccionales del Estado para la investigación y sanción de los delitos; esclareciendo el valor de adoptar medidas conducentes a proteger la vida, la integridad y el ejercicio de libertades y el interés de preservar los derechos políticos, mas no de los políticos. Frases con significados totalmente diferentes.

En este decreto, que crea la jurisdicción especial que se aplica al momento de preservar el orden público, lo que se busca es la protección de un grupo de personas determinadas. Esta jurisdicción especial solo será pertinente cuando se trate de conductas punibles que atenten contra la vida e integridad de personas con ciertas connotaciones en la sociedad; por ejemplo los funcionarios públicos, los congresistas, los dirigentes políticos o dirigentes de un gremio, profesores universitarios, o la de cualquier habitante del territorio nacional, en razón de sus opiniones y/o creencias políticas. En ese sentido se le amplía el conocimiento a esta jurisdicción y podrá juzgar cualquier acción terrorista sin importar de que grupo provenga, estas acciones estarían tipificadas en el decreto 180 de 1988. Además de lo dicho anteriormente asigna competencias a los jueces especializados para que conozcan de los delitos establecidos en el estatuto nacional de estupefacientes y otros delitos como secuestro y extorsión.

Es menester hacer alusión a la coherencia y claridad de este decreto, al decir que los tribunales que han sido creados y a los que se le dieron competencias, no gozan de ninguna superioridad ni jerarquía o están en un rango diferente a la jurisdicción administrativa o civil, entre otras. Pues todos cumplen con los mismos requisitos para poder acceder a dicho organismo y ser administradores de esa jurisdicción.

El soporte que la Corte le da a la constitucionalidad de este decreto es la protección para algunas personas que en aquel momento son objetivos de ataques de los grupos al margen de la ley, por la labor que desempeñan. Por tanto se les esta garantizando que por el hecho de realizar actividades que en el contexto entrañan peligro, se les brinda una mayor protección en pro del adecuado cumplimiento de sus funciones y que no se deja su seguridad a la suerte, conociendo la amenaza latente de los grupos armados al margen de la ley. Por lo tanto la Corte declaro exequible este decreto.

Respecto de este decreto se tiene que analizar con detenimiento el estudio que se hace a la figura de Estado de Sitio. Aunque en un primer vistazo pareciera que todos los decretos dicen lo mismo, con un mínimo de comprensión se puede captar la evolución que ha tenido la figura del estado de sitio hasta ese momento en Colombia: Todo esto desafortunadamente se debe a las perturbaciones constantes del orden público que lleva a Colombia a vivir durante varios años en estado de sitio.

A partir del primer decreto de este estudio es decir el 1038 del 84 del cual se desprenden los demás decretos por efectos de conexidad, se puede notar como en los últimos existe un enriquecimiento que se ha tenido en el tema, hasta tal punto que hay toda una normatividad que busca sancionar rigurosamente a los grupos causantes de la perturbación del orden público y no solo a los directamente implicados sino a todos aquellos que se encargan de su financiación, se lucran de la situación y del narcotráfico.

Acto seguido pasaremos a hacer el estudio a un nuevo decreto, **el 678 de 1988**, expedido en el marco del Estado de Sitio que fue declarado en todo el territorio de la Nación por el artículo 1 del Decreto 1038 de 1984. Este decreto se crea en el entendido de que uno de los factores perturbadores del orden público, es la acción violenta de grupos de antisociales que han ocasionado sensibles bajas al personal de las Fuerzas Militares, de la Policía Nacional y de la población civil.

Se estima que uno de los sectores más afectados por dichas actividades delictivas, ha sido la zona geográfica del Urabá Antioqueño, donde genocidios perpetrados por grupos de antisociales en los Municipios de Turbo y Apartado, han contribuido a agravar la situación de orden público, causando honda consternación en el país. Entiende el Gobierno, que ante lo crítico de esta situación, el Urabá Antioqueño constituye zona de emergencia y de operaciones militares que requiere de medidas especiales de orden público tendientes a restablecer el orden y la paz en esa convulsionada región, y que para ello es necesario unificar la autoridad civil y militar en la zona.

Como se menciona anteriormente, los primeros decretos que procuraban regular el tema dieron un claro ejemplo a seguir, en consecuencia, todos los demás decretos

expedidos parten de la base de éstos. Con el decreto 678 de 1988 se intenta mostrar la real y grave situación que se evidenciaba especialmente en esta zona del país. En estos lugares -Turbo, Apartadó y demás municipios del Urabá Antioqueño- se han asentado gran cantidad de grupos terroristas y, directamente proporcionales, vienen aumentando sus actividades criminales y subversivas, teniendo como principales víctimas de asaltos la población civil.

Luego entonces, este decreto se encamina a la protección del normal funcionamiento de las instituciones que han sido desafiadas por los criminales. Grandes secuelas como las mencionadas anteriormente, que perjudican a la tranquilidad, la salubridad, la economía nacional, tienen raíces en las múltiples matanzas colectivas que tienen horrorizada a la población nacional y en especial al Urabá antioqueño, escenario de los actos más crueles de violencia, que atentan contra toda directriz del derecho internacional humanitario. En vista de que son situaciones excepcionales de violencia, se requiere medidas excepcionales para restablecer el orden, la legalidad y para la protección del marco de la Constitución.

La Corte, al analizar este decreto, manifiesta en sus consideraciones que las leyes a las que se le suspenda su vigencia, deben guardar una relación de conexidad con las que se vayan a establecer de manera transitoria, para dejar claro los motivos de perturbación que se pretenden superar con esa aplicación. De igual manera estas disposiciones deben tener una concordancia con el artículo 121 de la Constitución y las demás disposiciones que regulen este tema. Queda en manos de la Corte hacer el respectivo estudio de constitucionalidad y el examen principal de la vinculación que debe existir entre las providencias decretadas por el Gobierno y las necesidades originadas con la situación de orden público en el país. En cuanto a este examen la Corte enfatizó que cuando no fuera evidente la conexidad material de los decretos emitidos por el Presidente con la motivación para decretar el Estado de Sitio y fuese notoria una falta de conducencia para lograr el fin propuesto, se estaría en la obligación de declarar la inexecutable. (Sentencia de 16 de junio de 1987).

De igual manera el estudio de la Corte se refiere al examen de conexidad desde la perspectiva formal. Señalando que cuando se trate de este carácter, debe hacerse un juicio para determinar si solidariamente una medida conduce a otra a superar las alteraciones de orden público y permiten un restablecimiento del mismo. Manifiesta la Corte que estos asuntos deben ser decididos por la máxima autoridad de la Rama Ejecutiva en cabeza del Presidente, de acuerdo con los elementos de juicio que se disponga.

En cuanto a este aspecto se concluye que realmente existe una conexidad entre los decretos 1042 de 1984 y el decreto 678 de 1988 ambos desarrollo del decreto aún

vigente para la fecha 1038 de 1984. Los cuales tienen la relación exigida por la reiterada jurisprudencia de la Corte, cuando se esté bajo la figura de Estados de Sitio.

Al señor Procurador el estudio anterior le merece una crítica, que considero pertinente rescatar en este párrafo: No hay en el ordenamiento una norma que se oponga a la creación de las jefaturas militares en el territorio nacional colombiano, siempre y cuando se esté presentando la declaratoria de Estado de Sitio. Sin embargo considera que, con el decreto 678 de 1988 se le otorga a la jefatura militar del Urabá antioqueño, funciones constitucionales, lo que de ninguna manera es posible, pues estas son facultades que no se pueden delegar: Eso es tanto como subordinar el poder civil al poder militar, desconociendo el derecho que tienen todos los ciudadanos de ser juzgados con igualdad, lo que atenta contra el debido proceso y el derecho de defensa, por tal motivo y en concepto del procurador, este decreto es inconstitucional.

La Corte no considera clara la crítica que hace el procurador por lo que no la recibe y por ende procede a declarar la constitucionalidad, expresando que el decreto presenta todos los requisitos exigidos para poder darse su ejecución. Como primera medida presenta una notoria conexidad con los decretos que relaciono y su fin no es el de extralimitar funciones ni delegar arbitrariamente facultades. Centra su objetivo en la búsqueda del mejoramiento de la situación de orden público que agobia la nación, y en la especial protección a los habitantes del zona del Urabá antioqueño aledañas; por tanto la razonabilidad de que este comando tenga facultades de juez se encuentra en hacer frente a la ola terrorista y mostrar a los grupos armados al margen de la ley que se actuara con agilidad y eficacia para sancionar los actos cometidos por ellos y que no les quepa duda que la impunidad no va a ser una opción permitida. Así, la Corte considera que no hay una extralimitación de facultades, sino que es una medida excepcionalísima y específica para recuperar el orden público en esa zona en particular por lo que decreto se declara ajustado a la Constitución mediante Sentencia No. 52 de 26 de mayo de 1988, Magistrado Ponente Dr. Fabio Morón Díaz.

A continuación se hará el análisis del **decreto 2204 del 25 de octubre de 1988**, motivado en la necesidad de hacer control sobre los medios de comunicación en cuanto que, a través de ellos se pueden transmitir informaciones, declaraciones, comunicados o comentarios que causen hechos que turben la paz pública y que por tanto incidan en el orden público nacional, especialmente porque para el 27 de octubre de 1988 se proyecta por parte de las centrales obreras un paro nacional cuya realización puede ocasionar la divulgación de informaciones que se constituyan en un factor adicional de turbación del orden público.

Este decreto fue derogado por el 2258 del 31 de octubre de 1988, y por consiguiente, cuando la Corte aboca su estudio es un decreto derogado. La Corte estima que, pese a

no encontrarse vigente, ella está en la posibilidad de hacer el estudio del mismo y revisar si fue constitucional o no, porque es a ella a quien asiste la función de hacer la revisión de los decretos expedidos por el Presidente en los estados de sitio, mostrando que no es la derogación un impedimento para que las instituciones estén en la obligación de responder sobre el fondo de los decretos. Lo antepuesto surge de las mismas potestades constitucionales que se le atribuyen a este organismo de manera expresa, para salvaguardar la Constitución, comprometiéndola a decidir sobre los decretos expedidos por el Presidente en los estados de excepción, los cuales encuentran soporte en la Constitución. Es decir a los decretos derogados se les puede hacer un estudio en cuanto mantienen la continuidad en el tiempo.

Este análisis encuentra fundamento jurisprudencial en la sentencia del 12 de julio de 1945 y en la de 14 de febrero 14 de 1949, conforme a las cuales se puede evidenciar que se hacen pronunciamientos con sentencias de fondo al igual que con sentencias inhibitorias. A pesar de que el decreto de Estado de Sitio no permanezca durante cierto periodo o hubiese sido levantado porque efectivamente se recobró el orden público, tiene bases muy claras y directamente relacionadas con las instituciones, en cuanto a la revisión oficiosa de estos actos, que se establecen la reforma de 1968, sin restricción alguna. Por ello, la Corte está en la obligación y en toda la facultad de conocer y hacer revisión de los decretos que estén en vigencia o de los decretos que se haya producido su derogación, pues el control automático de constitucionalidad es autónomo y no se encuentra sujeto a ninguna restricción.

La competencia que se le da a la Corte para conocer de la generalidad de los decretos es mencionada en la sentencia del 20 de octubre de 1977 y después de la reforma constitucional que estableció la revisión forzosa de todos los decretos legislativos expedidos en Estados de Sitio, la corporación mantiene firme su teoría y se puede notar en la sentencia del 16 de junio de 1987.

En lo concerniente al fondo del **decreto 2204 del 25 de octubre de 1988**, la Corte hace nuevos pronunciamientos, más allá de buscar las razones de la declaración de la perturbación del orden, empieza a analizar los factores internos y externos que influyen en el proceso de aumento o disminución del conflicto: El contenido de este decreto hace especial mención a la prensa, por ser un canal de comunicación masiva y descriptiva; evoca los hechos lamentables que se dan en una comunidad, relacionados con la opinión pública. El mal manejo de la información puede llevar a malas interpretaciones, a herir susceptibilidades, generar intimidación en la sociedad, lo que no colabora mucho para el mejoramiento de la situación, es más puede ser perjudicial. El amarillismo es un asunto íntimamente ligado a la prensa y esto podría traer consecuencias que afecten a la población, quienes finalmente son las víctimas legítimas del conflicto.

Considera que aunque es irrefutable que los medios de comunicación son una base esencial en el comportamiento colectivo y se recibe conocimiento a través de estos; es indiscutible que llevan distintos mensajes a la población, son voceros de determinados intereses, grupos de presión y manejan distintas ideologías. Lo que podría influenciar y manipular la información que se pretende hacer llegar, prestándose para generar falsas certezas en la población.

Conscientes de la gran capacidad de daño y/o agravio que el periodismo conlleva, el Presidente pretende en este decreto que tal actividad sea regulada, dejando sentadas ciertas restricciones al periodismo.

Para la Corte no le asiste razón al análisis anterior, carece de peso, ya que esta actividad no constituye per se una amenaza. Encuentra que el argumento de esta disposición es bastante simplista y pálido, no solamente por los detalles que se han explicado, sino porque el Estado de Sitio no puede ser desmesurado con la facultad que se le atribuye y acabar con una institución tan vital por el simple hecho de declararlo; se requiere razones de peso, como que ella misma sea perturbadora del orden público y no por el simple hecho de regir el estado de conmoción interior. *%Dar razón a esta disposición equivaldría a aceptar que el ejecutivo por las meras circunstancias del estado de sitio podría decretar impuestos ad-libitum; hacer expropiaciones sin previa indemnización, decretadas por autoridades que no pertenecen a la rama judicial; prohibir la circulación de correos impresos; ejercer simultáneamente la autoridad política o civil y la judicial o militar; o decretar erogaciones del tesoro público y modificar la ley de presupuestos, aun cuando estas medidas estén reguladas por la necesidad de recobrar el orden y no tengan una conexidad con él, es decir, por el simple advenimiento del estado irregular.*

Es más la Corte consideró en el estudio del decreto, que la libertad de prensa y la posibilidad de que esta atente contra el orden público es absolutamente compatible con el régimen ordinario y no hay lugar a la excepción. Por cuanto la responsabilidad posterior que de la actividad se desprenda y le sea exigible ya ha sido prevista en la legislación ordinaria. Considerando que la prensa es libre en tiempos de paz, pero responsable de sus conductas cuando atente contra la honra de las personas, el orden social o la tranquilidad pública.

Este decreto fue declarado inexecutable por la Corte Suprema de Justicia mediante Sentencia No. 3 de enero de 1989, Magistrado Ponente Dr. Jaime Sanín Greiffenstein

Decreto 2490 de 1988: Con este decreto lo que se busca es aumentar la sanción a las personas pertenecientes a los grupos al margen de la ley, imponiéndole una sanción mucho más fuerte en tiempo de condena, incluso en casos dichos por este decreto hasta la prisión perpetua.

La ciudadanía interviene el proceso para pedir que este decreto se declare inexecutable ya que está violando la Constitución, porque los decretos expedidos por el presidente en estado de sitio tienen una vocación meramente transitoria y excepcional, y con este decreto lo que se está buscando es que se ordene la imposición de penas de carácter permanente, y entonces, las personas que fueron sancionadas bajo este decreto no recuperaran su libertad aun cuando se haya restablecido el orden público en la nación .

Por su parte, el Procurador hace un estudio y nos dice que mientras que el artículo 16 de la carta impone al legislador y a todas las autoridades administrativas el deber de proteger la vida, honra y bienes de los residentes en Colombia, no puede establecer éste una sanción penal que no se dirija a la resocialización del reo por medio de la retribución penal .Nos dice el Procurador que son destinatarios de protección tanto la víctima, como el victimario ya que este último debe tener opciones legales de resocialización. Por último el Procurador cierra su intervención diciéndonos que con este decreto se violan otras garantías individuales que se hallan ínsitas en la Constitución y que además han sido objeto de asimilación de convenciones y pactos internacionales, como son las de proporcionalidad, racionalidad y dignidad humana.

La Corte consideró que el decreto cumple todos los requisitos para ser constitucional ya que tiene conexidad con los expedidos anteriormente y nos dice que el decreto lo que busca es la sanción de las personas que pertenecen a los grupos al margen de la ley, y que, debido a la gravísima situación de orden público, es pertinente aplicar esta sanción como mecanismo de freno a las actuaciones realizadas por miembros de dichos grupos. Agrega que la prisión perpetua solo será impuesta mientras se presente el estado de sitio que una vez recuperado el orden público, la sanción se retirará para la población y que el decreto es executable ya que se hizo bajo el artículo 121 de la Constitución colombiana es decir bajo Estado de Sitio.

Cabe rescatar que en esta sentencia se produce salvamento de voto, el cual está sustentado en la aplicación de la pena y nos dice que la función de la pena en Colombia es de resocializar a las personas que cometan un delito y no dejarlos en prisión perpetua.

El **decreto 1860 de 1989**: También bajo la égida del Decreto número 1038 de 1984 que declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio de la República, en cuya motivación se expresó que "*...la acción persistente de grupos antisociales relacionados con el narcotráfico, viene perturbando gravemente el normal funcionamiento de las instituciones, en desafío criminal a la sociedad colombiana con sus secuelas en la seguridad ciudadana, la tranquilidad y la salubridad públicas y en la economía nacional*", el Decreto 1860 considera que la acción y la perturbación continúan vigentes; que siendo el narcotráfico por su propia naturaleza, una modalidad criminal de ejecución y efectos internacionales, ~~para~~ *para combatirla con eficacia, se*

requiere la acción conjunta de las autoridades de los países que padecen este terrible flagelo mediante la utilización del instrumento jurídico de la extradición materia en la cual la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, en providencia de fecha 17 de febrero de 1987 conceptuó que en la tradición jurídica nacional predomina la adopción de los sistemas administrativos, *razón por la cual "carece de sentido la participación de cualquiera otra Rama del Poder Público"*. Además expresa que el narcotráfico se ha hecho cada vez más peligroso para el núcleo de la sociedad y para la estabilidad institucional del país, por lo cual se requiere una legislación especial, ágil y eficiente ajena a las normas vigentes que no responden suficientemente a la necesidad de combatir el auge que este delito ha adquirido en el concierto internacional

Por estas razones con la expedición de este decreto se busca la extradición de las personas que se lucran con el negocio del narcotráfico sin que la Sala Penal de la Corte tenga que hacer revisión alguna y que las personas que sean capturadas por este delito quedaran en manos del Ministerio de Justicia.

El Procurador en su concepto nos dice que las formalidades en la expedición del decreto se están cumpliendo y que en realidad él tiene conexidad con la perturbación de orden público que está atravesando la nación colombiana, Analizando de manera detallada el caso de la extradición nos dice que la constitución no le confiere facultades en este caso sino única y exclusivamente al órgano legislador del país, por lo tanto para el Procurador el decreto debe ser declarado inconstitucional

La Corte considera que el Decreto es exequible ya que por la conexidad que presenta, él va encaminado a recuperar el orden público. Agrega que la extradición en Colombia es permitida, que se tiene acuerdos con distintos países que, cuando fuere el caso tienen primacía, y que es viable la extradición como mecanismo de castigo para recuperar el orden público

Decreto 1895 de 1989, trata de enriquecimiento ilícito de particulares y nos dice que los particulares que se enriquezcan sin justa causa o produzcan un crecimiento de su patrimonio injustificado producto de un delito incurrirán en pena privativa de la libertad de 5 a 10 años y multa equivalente al valor del incremento ilícito logrado, en su artículo 2 agrega que la competencia para investigar las conductas relacionadas con este decreto corresponderá a los jueces de orden público.

La ciudadanía no hace presencia y no se manifiesta sobre el decreto. Por su parte el Jefe del Ministerio Público considera exequible el decreto porque reúne los requisitos de forma, Igualmente dice que el decreto no es ajeno a la legislación ordinaria pues ya existe como tipo subsidiario para los empleados oficiales en el artículo 148 de la constitución y que el artículo 1º ya fue estudiado anteriormente en sentencia de la sala

plena del 9 de diciembre de 1983. Con respecto al artículo 2 indica que es de conocimiento de los jueces que el artículo se mencionan.

La Corte recibe como adecuado el concepto emitido por el Procurador. En su pronunciamiento nos dice que las sanciones si deben ser aplicadas en los casos de incremento patrimonial no justificado, derivado de actividades delictivas relacionadas con el narcotráfico y conexos; que el decreto no quebranta la necesaria conexidad entre los motivos de perturbación y los correctivos adoptados, como tampoco ningún otro precepto de la Constitución , pues es cabal desarrollo de las facultades que corresponden al Presidente durante el Estado de Sitio por lo tanto la corte declara exequible el decreto

Decreto 927 de 1990 conservándose el Estado de Sitio decretado en 1984 por el decreto 1038y conservando la conexidad, se motiva este decreto, origen de la Asamblea Nacional Constituyente como sigue:

Que mediante Decreto Número 1038 de 1984, se declaró turbado el orden público y en Estado de Sitio todo el territorio nacional;

Que la acción de los grupos que promueven diversas formas de violencia se ha recrudecido, lo cual ha agravado la perturbación del orden público y ha creado un clamor popular para que se fortalezcan las instituciones;

Que el urgente fortalecimiento institucional es necesario para retornar a la normalidad y para superar la situación permanente de perturbación del orden público;

Que dicho fortalecimiento es posible con la amplia y activa participación de la ciudadanía que es necesaria para que las instituciones recobren su plena eficacia;

Que el 11 de marzo de 1990 un número considerable de ciudadanos, por iniciativa propia, ante la inminente necesidad de permitir el fortalecimiento institucional en ejercicio de la función constitucional del sufragio y de su autonomía soberana, manifestaron su voluntad para que la Constitución Política fuera reformada prontamente por una Asamblea Constitucional y que dicha convocatoria ha sido recogida y reiterada por las diversas fuerzas políticas y sociales;

Que el mandato popular debe ser reconocido no sólo con el fin de contribuir a normalizar la situación de turbación del orden público por la que atraviesa el país, sino de obtener nuevas alternativas de participación política que conduzcan al logro del restablecimiento del orden público;

Que frustrar el movimiento popular en favor del cambio institucional debilitaría las instituciones que tienen la responsabilidad de alcanzar la paz y generaría descontento en la población;

Que el Gobierno debe facilitar que el pueblo se pronuncie en las elecciones del 27 de mayo de 1990, puesto que "La Nación Constituyente, no por razón de autorizaciones de naturaleza jurídica que la hayan habilitado para actuar sino por la misma fuerza y efectividad de su poder político, goza de la mayor autonomía para adoptar las decisiones que a bien tenga en relación con su estructura política fundamental" (Corte Suprema de Justicia, sentencia de junio 9 de 1987);

Que por todo lo anterior el Gobierno Nacional, interpretando la voluntad de los colombianos y dando cumplimiento a su obligación constitucional de preservar el orden público y buscar todos los medios necesarios para lograr su restablecimiento, debe proceder a dictar una norma de carácter legal que faculte a la Registraduría Nacional del Estado Civil para contabilizar los votos que se produzcan entorno a la posibilidad de convocar una Asamblea Constitucional, por iniciativa popular,

Con base en esa motivación se dispone que se incorporen las elecciones presidenciales de 1990, una tarjeta electoral, que debe ser contabilizada por la organización electoral, con el siguiente texto:

¶Para fortalecer la democracia participativa, vota por la convocatoria de una asamblea constitucional con representaciones sociales, políticas y las fuerzas regionales de la nación, integrada democráticamente y popularmente para reformar la constitución política de Colombia+

En el proceso de constitucionalidad la intervención hecha por la ciudadanía nos muestra que está de acuerdo con el decreto y quiere su constitucionalidad y nos recuerda que el pueblo es el constituyente primario.

El Procurador nos dice que el **decreto 927 de 1990** no cumplen con los requisitos para ser expedido por el Presidente bajo Estado de Sitio y no cumple con la conexidad que deben cumplir los decretos expedidos por el bajo la figura del artículo 121 de la Constitución, dando como sustentos las siguientes razones

¶Si el Decreto revisado se considera formalmente como de naturaleza legislativa (artículo 121 de la Carta Política), es claro que no hay relación alguna entre los motivos que originaron la declaratoria del actual Estado de Sitio, y las materias reguladas en la disposición analizada.

"Las facultades del Régimen de Estado de Sitio permiten tomar medidas para mantener el orden institucional, y no para cambiarlo, pues es tanto como aceptar las razones de quienes disienten del Régimen Constitucional.

"Es legítimo el anhelo de cambio institucional en diversos sectores de la opinión; pero no hasta el extremo de convertir a la propia Carta Política en factor de perturbación de la paz pública."

La Corte declara la constitucionalidad del decreto ya que para nadie es un secreto que después del expedición del decreto 1038 del 84 la situación del país se ha agravado, en cuanto a la inseguridad, ya que a diario vemos repetidos actos de terrorismo el delito del narcotráfico ha tomado mucha fuerza en nuestra nación y se ve el decreto como una salida para mejorar la situación del país y mediante una nueva constitución agregar reglas en pro de solucionar la crisis social que se vive.

Además, la ciudadanía ha venido reclamando el cambio institucional, aunque dentro de los cauces del orden jurídico, y ante el fracaso de los órganos del Estado responsables del mismo, ha venido pidiendo la conformación de una Asamblea Constitucional que pueda realizarlo. En las últimas elecciones populares lo manifestó así masivamente en las urnas, a pesar de que no tuvo el apoyo de los grupos políticos, ni del Gobierno.

Este movimiento ha sido tan eficaz, que los mismos alzados en armas en todos los acuerdos que vienen realizando con el Gobierno para poner fin a la subversión, han condicionado su reintegro a la vida civil a la realización de dicha Asamblea.

Es entonces evidente que hay una clara relación de conexidad entre el decreto que se revisa y los motivos que determinaron la declaratoria del Estado de Sitio. Es más, el no acceder a este clamor del pueblo, será sin ninguna duda un factor de mayor desestabilización del orden público.

Por lo tanto se encuentra de manera clara y evidente que si existe una real conexidad entre el artículo en mención y el artículo 1038 de 1984.

El estado de sitio fue levantado, como ya se dijo, mediante el **decreto 1686 de 1991** el cual se motiva por razón de las transformaciones democráticas y el fortalecimiento de las instituciones debidos a la nueva Carta que *ha creado un nuevo orden político propicio para que todos los colombianos convivan en paz, y que ñ ha Constitución de 1991 es un tratado de paz que compromete a todos los colombianos+*

Aquí terminamos el análisis de los decretos que se presentaron en Colombia antes de la constitución de 1991 se trató de recopilar la mayor información posible para

brindársela a los lectores y ubicarlos en un antecedente claro fundamentado en la jurisprudencia.

Conclusiones

En conclusión uno de los elementos negativos de la imagen de Colombia en el mundo es el de haberse convertido en el país con el más prolongado Estado de sitio de la historia. Como secuela de ese régimen de excepción:

- a) El autoritarismo se hizo componente del sistema social y político colombiano;
- b) Se amplió y profundizó la concepción militarista en el interior del Estado;
- c) Se debilitó la rama legislativa de los poderes públicos al hacer de los decretos de Estado de excepción una forma de legislar hasta 1991 con carácter permanente sobre todas las materias colocando al Congreso Nacional en la necesidad forzada de prorrogar por medio de una breve ley los decretos legislativos de Estado de sitio u otorgando facultades extraordinarias al Presidente de la República para hacerlo por decreto extraordinario;
- d) Se agravó la crisis histórica de la rama jurisdiccional al crear una justicia penal de carácter administrativo por la vía de la asignación de competencia a la justicia penal militar (que depende de determinaciones del Ejecutivo y está sometida a la jerarquización de las decisiones que se deriva del Escalafón militar), para juzgar a los civiles y aun delitos comunes, fuera de servicio, de los militares.

Nos muestra como una nación se ha visto en vuelta en un Estado de Sitio permanente que no solo afecta la imagen que se deja en otros países si no en la economía y en la inversión extranjera, y como se valieron de la figura para cometer atropellos ya que se le dio al Presidente casi que le poder absoluto.

Referencias

- República de Colombia. Congreso de la República. Constitución política de Colombia artículo 121. Año (1886).
- Revista LEGIS (1984). *Jurisprudencia y doctrina*. Bogotá: Editorial Legis.

- Revista LEGIS (1987). *Jurisprudencia y doctrina*. Bogotá: Editorial Legis.
- Revista LEGIS (1988). *Jurisprudencia y doctrina*. Bogotá: Editorial Legis.
- Revista LEGIS (1989). *Jurisprudencia y doctrina*. Bogotá: Editorial Legis.
- Revista LEGIS (1990). *Jurisprudencia y doctrina*. Bogotá: Editorial Legis.
- Revista LEGIS (1991). *Jurisprudencia y doctrina*. Bogotá: Editorial Legis.