# ESTADO, ORDEN PUBLICO Y LIBERTAD EN COLOMBIA

# Alvaro Esguerra

p e presentan aquí aspectos jurídicos y económicos del Estado, el orden público y la libertad en Colombia y, con base en su examen, se consideran las probabilidades de mantenerse y progresar que tiene el régimen democrático de este país, asediado por las profundas desigualdades sociales y por las actividades de la guerrilla y el terrorismo.

1

DENTRO DE LOS LIMITES DE ESPACIO NATURALES en una revista como Ciencià Politica, nos proponemos exponer aquí cuales son, actualmente, las características y fines del estado en Colombia; el significado del orden público y los medios constitucionales, legales y reglamentarios para preservarlo y restablecerlo; y, además, el sentido que tiene la libertad, entre nosotros. Este examen se hará dentro del marco que resulta de nuestro derecho positivo, y está encaminado a obtener ciertas premisas que permitan colegir si las instituciones vigentes se encuentran condenadas, sin remedio, a desintegrarse o si, probablemente, es posible esperar que, superados los crónicos y extendidos fenómenos de núcleos guerrilleros y el terrorismo, así como corregidas las fallas estructurales que presenta nuestra organización democrática, principalmente en sus aspectos sociales y económicos, se logre en el futuro, y el día esté cercano, una patria tranquila, justa y desarrollada, para todos sus habitantes.

2

SISETRAZA UN ESQUEMA INSTITUCIONAL, se observa que Colombia es república unitaria, con autonomía política internacional e interna; provista de estructura jurídica con personalidad y de un gobierno basado en el consentimiento popular y en instrumentos coercitivos suficientes para ejercer su autoridad sobre la inmensa mayoría de la población y dentro del territorio alindado por sus fronteras. Es un Estado de derecho, en donde los legisladores, los gobernantes y los jueces son elegidos por períodos determinados, ejercen sus cargos como representantes de la nación (tomada esta palabra en el sentido de pueblo), están sujetos a responsabilidades políticas, administrativas, civiles y penales, y, en general, al igual que los particulares, sometidos a un sistema de leyes. El poder se encuentra limitado en el espacio y en el tiempo por un régimen de separación armónica de funciones, de competencias y jurisdicciones, y sujeto a controles de diversas clases. Aparte de lo dicho, la Constitución, que es escrita, reconoce un conjunto de libertades políticas y

civiles, de las cuales, por vía de ejemplo, pueden destacarse el derecho de elegir y ser elegido, apoyado en un órgano electoral independiente; la libertad de prensa y la de empresa. Esta última, junto con la iniciativa privada, y como los demás derechos, deben ejercerse dentro de los límites del bien común, sin perjuicio del derecho ajeno, y puede ser objeto de la intervención estatal, en las condiciones y con los fines que dicha Constitución establece.

Finalmente, debe observarse que son características de Colombia, en lo político, su régimen presidencial; en lo económico, su régimen mixto de economía concertada, con frecuente y amplia intervención del Estado, y en lo histórico, su civilismo, o sea la tradición de gobiernos civiles y no militares, iniciada desde la proclamación de independencia de España, en 1810, y continuada durante ciento setenta y cinco años, con escasas excepciones, de las cuales solo mencionaremos dos: La primera de ellas, en 1854, dictadura del general Melo, que duró siete meses; y la última de 1953 a 1957, gobierno de facto debido a un golpe de estado del general Rojas Pinilla, que logró sostenerse un lapso de cuatro años y fue derrocado sin violencia por un gigantesco movimiento de opinión pública que aunó a todos los sectores sociales, políticos y económicos, sin distinción de clases ni partidos.

3

Los fines del estado están determinados así en el artículo 16 de la Constitución colombiana, el cual dispone, textualmente:

"Las autoridades de la república están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en sus vidas, honra y bienes, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares".

La sola protección de la vida, honra y bienes de los residentes y la garantía del respeto recíproco de los derechos naturales, previniendo y castigando los delitos, conforme prescribieron los constituyentes de 1886, como objeto de las autoridades, correspondía a una concepción individualista, de Estado gendarme, y fue la vigente hasta 1936, año en el cual, junto con otras muy importantes modificaciones constitucionales, se amplió el papel de nuestras autoridades, encargándolas de hacer cumplir tanto sus deberes sociales como los de los particulares. En otras palabras, en esta segunda fecha se agregó, enfatizándolo, el concepto de nuevos deberes estatales en el campo social, algunos de ellos especificados en otros lugares de la ley fundamental o en leyes ordinarias; y se destacó, asimismo, la regla obvia, pero frecuentemente olvidada, de que los particulares, aparte de derechos, también tienen deberes para con la sociedad.

En el proyecto de reforma constitucional elaborado en 1966, conjuntamente, por el doctor Alfonso López Michelsen y por el autor del presente estudio, proyecto que vino luego a constituir, aproximadamente, el ochenta por ciento de la reforma constitucional aprobada por el congreso nacional

en 1968, figura como nuevo artículo 16 el siguiente:

lo. Preservar y mantener la soberania nacional, el orden jurídico y la paz.

20. Prestar los servicios públicos.

<sup>\*\*</sup>Las autoridades de la República están instituidas para asegurar el ejercicio de las libertades individuales y el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. Son deberes sociales del Estado, a más de los determinados en otras disposiciones de esta Constitución o por las leyes:

Aprovechar los recursos naturales, partiendo de las fuentes primarias de energia, las cuales son bienes del Estado y no podrán enajenarse.

 Obtener el desarrollo económico y cultural del país y el bienestar material y moral de sus habitantes.

50. Crear y mantener para todos los colombianos igualdad de oportunidades económicas, políticas, educativas, electorales y de acceso a los cargos oficiales, sin discriminación alguna por motivos raciales, religiosos, sociales o de partido".

Aunque por razones de procedimiento legislativo esta nueva formulación de los fines del Estado colombiano no tuvo oportunidad de ser discutida y, por ende, incorporada a la reforma constitucional de 1968, en realidad expresa y sintetiza lo que diversas normas dispersas, o constitucionales o legales, establecen sobre la materia, a veces, quizás, de modo menos preciso, si bien suficientemente claro. En todo caso, escritas o no, ellas hacen parte de nuestra realidad jurídica y económica, con excepción del numeral 5° sobre igualdad de oportunidades para todos los colombianos, igualdad que hoy día, por desgracia, apenas es aspiración y meta futura, pero de urgente y necesario cumplimiento.

VEAMOS, AHORA, CUAL ES EL SIGNIFICADO DEL ORDEN PUBLICO EN ESTE PAIS, o sea qué interpretaciones y alcances se le han dado a la expresión entre nosotros, y cuáles son los principales medios constitucionales y legales para preservar el orden político, cuando hubiere sido perturbado, reponerlo, o tratar de hacerlo, o de impedir que se propague la perturbación.

Tanto la Carta como numerosas leyes lo mencionan en múltiples oportunidades, sin definirlo, pero los debates parlamentarios, la jurisprudencia de los tribunales y la doctrina de los expositores de derecho han venido contribuvendo a determinar el significado que tiene en sus disposiciones.

Inicialmente, debemos anotar que la expresión tiene varios sentidos diferentes, si bien muy relacionados entre sí.

Un primer sentido corresponde a la idea de cierto conjunto de reglas jurídicas de interés público, de carácter taxativo e imperativo o prohibitivo pero, en todo caso, no derogables ni modificables por la voluntad de los particulares, a diferencia de lo que ocurre con las normas supletorias o dispositivas. Se trata de un derecho necesario u obligatorio, concerniente tanto a las instituciones políticas de derecho público como a las instituciones civiles de derecho privado, pero que, en uno u otro caso, se consideran como fundamentales para la subsistencia de la estructura jurídica de una sociedad determinada. Suelen citarse como ejemplos de normas de derecho público, sin que sean las únicas, aquellas que organizan el Estado o garantizan la libertad, o las que regulan los procesos jurisdiccionales; y, como ejemplos de las de derecho privado, inalterables por convenios particulares, las atinentes al matrimonio, o a las restricciones a la libertad de testar, o a la esencia de las sociedades mercantiles, entre otros muchos. (La diversificación entre derecho público y derecho privado ha sido severa e inteligentemente combatida por varios tratadistas de derecho, en especial por Kelsen, Duguit, Gurvitch y Hölliger, pero conserva validez considerada del punto de vista de clasificación didáctica y, en general, es útil para efectos legislativos y expositivos de carácter práctico).

En este sentido, el orden público abarca no solo lo político, lo jurídico propiamente dicho, lo social y lo económico, sino lo cultural. Se trata de algo dinámico, variable, evolutivo, como lo son las instituciones de esos géneros, aunque a veces la brevedad de la vida humana, la lentitud de los cambios o la relativamente larga duración de los países, nos dificulte o nos impida apreciar el proceso evolutivo o los cambios inherentes al mismo.

Otro sentido del orden público se refiere al llamado material o externo, y corresponde a la concordancia entre las normas y su cumplimiento. al tranquilo y efectivo imperio de la ley, garantizado por sus propios mecanismos normales de prevención, intimidación, acción y sanción, mediante la policia o la administración de justicia, es decir, a la existencia continuada de la paz, sin necesidad de recurrir a disposiciones de excepción ni a medidas represivas y extraordinarias a cargo de las fuerzas militares, medidas únicamente autorizadas y justificables cuando esta segunda especie de orden se ha visto gravemente perturbada, por motivos exteriores o înternos, va sea por breve lapso o durante períodos mayores, que pueden llegar a ser muy prolongados, con peligro para la supervivencia del Estado o, al menos, de una o más de las instituciones que lo integran en determinado momento histórico. Dentro de esos motivos pueden estar los debidos a la acción humana directa, como una guerra internacional o intestina, un golpe de estado, la hostilización a las autoridades por medio de guerrillas o de serios, numerosos y frecuentes tumultos, o al intento de intimidar o desmoralizar a la población civil, utilizando el terrorismo o el secuestro. Otros pueden provenir de hechos directamente generados por fenómenos naturales, económicos o sociales, como un terremoto, la erupción de un volcán, una crisis financiera o un conflicto entre propietarios de tierras e invasores de las mismas, carentes de medios de subsistencia y cuya represión armada resultaria inhumana, con agigantamiento del conflicto.

En cuanto a la ocurrencia de hechos distintos a los de carácter político que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico o social del país o que constituyan también grave calamidad pública, estas situaciones están previstas y reguladas por el artículo 122 de la Constitución, cuya incorporación dentro de la misma, en 1968, se originó e inspiró, sustancialmente, en el proyecto de reforma concebido y redactade por el doctor Alfonso López Michelsen y por nosotros en 1966, presentado por el senador del Movimiento Revolucionario Liberal (M.R.L.) Alfonso Gómez Gómez y discutido por iniciativa del también entonces senador López Michelsen, quien lo puso a disposición de los además senadores en versión oficial de 4 de agosto de ese mismo año.

Nos limitaremos, aquí, a examinar, someramente, lo relativo a la alteración del orden público político.

# Dice el artículo 121 de la Constitución Nacional:

"En caso de guerra exterior o de conmoción intelior 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, demás 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 limites 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. La existencia del estado de sitio en ningún caso impide el funcionamiento normal del congreso. Por consiguiente, este se reunirá por derecho propio durante las sesiones ordinarias y en extraordinarias cuando el gobierno lo convoque.

I TRIMESTRE 1986

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 dias 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 terminado 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 cumpliere con el deber de enviarlos, la Corte Suprema de Justicia aprehenderá inmediatamente de oficio su conocimiento.

Los terminos 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 (art. 42 del acto legislativo número 1 de 1968)".

Como puede observarse por su lectura, este largo artículo establece un complejo régimen de facultades excepcionales, restricciones, controles y responsabilidades, señalados para el presidente y sus ministros, con el objeto de permitir el restablecimiento del orden transfornado, partiendo de las declaratorias de turbación de dicho orden y de estado de sitio total o parcial.

Las facultades y las responsabilidades, desde luego, se atribuyen en primer lugar al presidente, por cuanto es a él a quien le corresponde, con prioridad, conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado, según el numeral 7º del artículo 120 de la ley fundamental.

Dentro de las facultades constitucionales conferidas por el 121 hay unas que han sido objeto de dudas en varias oportunidades: Ellas son "las que, "onforme a las reglas aceptadas por el derecho de gentes, rigen para la guerra entre naciones".

En la Constitución federal de 1863 se dijo:

"El derecho de gentes hace parte de la legislación nacional. Sus disposiciones regirán especialmente en los casos de guerra civil. En consecuencia, puede ponerse término a ésta por medio de tratados entre los beligerantes, quienes deberán respetar las prácticas humanitarias de las naciones cristianas y civilizadas".

Este precepto correspondía a una época en que las guerras civiles llevaban más de treinta años de proliferación, la cual se prolongó durante cuarenta años más y se caracterizó por la lucha de los caudillos regionales por el acceso al poder central y el conflicto entre los deseos de autonomía regional y el propósito opuesto de imponer un férreo centralismo político y administrativo desde la capital. No existia entonces un ejército nacional y se trataba, pues, de reconocer a las huestes enfrentadas y a cuya cabeza se encontraban los respectivos caudillos regionales, el carácter de beligerantes.

En 1886, como consecuencia de la reforma de ese año, la norma se hizo confusa y continuó siéndolo a pesar de las reformas posteriores. En efecto, la facultad de aplicar el derecho de gentes se le dio al presidente para el caso de que no rigieran sus facultades legales, lo cual no se ve muy bien como podría ocurrir. Para no detenernos en todos los antecedentes y fases de este asunto, dándole en este caso aplicación a la doctrina científica de interpretación de la ley y tomando la expresión "reglas aceptadas por el derecho de gentes" cómo sinónima del hoy denominado derecho internacional humanitario, podríamos concluir que en Colombia, en caso de guerra exterior o de perturbación del orden público interno, el presidente, una vez decretado el estado de sitio, no tendrá sino las siguientes facultades: a) Las legales ordinarias, como es obvio; b) Las que, para efectos del estado de sitio, le concede la Constitución tanto de modo expreso como a contrario sensu, es decir, inferidas de lo que ésta le prohíbe en tiempos de paz, y c) Las que prescribe el derecho internacional humanitario. ¿Cuáles son éstas y en dónde pueden encontrarse?

Son un conjunto de reglas que prohiben los abusos de los beligerantes durante las hostilidades y buscan que éstos no puedan disponer de medios ilimitados para dañar al enemigo y, por el contrario, respeten, protejan y traten humanitariamente a quienes queden fuera de combate y a quienes no participen directamente en las hostilidades.

Aparte de un antecedente (Declaración de San Petersburgo 1868), existen el grupo de Convenios de La Haya de 1899 y 1907, sobre limitación de medios para dañar al adversario, y el de convenios de Ginebra de 1949, que consta de los siguientes instrumentos: a) Para aliviar la suerte de los heridos y enfermos de las fuerzas armadas en campaña; b) Para aliviar la suerte de los heridos, enfermos y náufragos de las fuerzas armadas en el mar; c) Sobre el trato de los prisioneros de guerra; d) Sobre protección de personas civiles en tiempo de guerra. Hay dos protocolos adicionales de 1949, fechados el 12 de agosto de ese año: Uno sobre protección de víctimas de conflictos armados internacionales y otro sobre protección de víctimas de conflictos armados sin carácter internacional.

Finalmente, deben tenerse en cuenta los principios adoptados por la vigésima Conferencia Internacional de la Cruz Roja (Viena, 1965), los cuales, si bien son obligatorios para esta entidad y no constituyen un tratado público, son bases de referencia para los gobiernos civilizados y requieren ser respetados para que ella pueda cumplir su labor humanitaria.

Para efectos internacionales Colombia está obligada por los Convenios de Ginebra, pues es parte de los mismos; además la norma constitucional comentada daria a éstos un carácter de derecho supletorio, en cuanto ordena tenerlos como parte de la legislación interna. Algunos autores sostienen que esta interpretación se refuerza con la circunstancia de que varios de esos principios están incorporados en el Código Penal o en el Código de Justicia Penal Militar. En el primer supuesto habría que remitirse al delito de abuso de autoridad que se configura cuando, con ocasión de las funciones de un empleado oficial o por exceso en el ejercicio de ellas, éste comete acto arbitrario o injusto (artículo 152). En el segundo habría que remitirse a los artículos sobre devastación, saqueo y extorsión de que trata el Título IX del Código Penal Militar, bajo la denominación genérica de delitos con-

tra la población civil, así como al título XIII denominado delitos contra el derecho internacional. Sin embargo, ante la interpretación expuesta pueden formularse las siguientes observaciones: a) Las normas del derecho humanitario son prohibiciones, es decir, exactamente lo contrario de facultades. b) El artículo 120 de la Constitución da al presidente la facultad de mantener y restablecer el orden público, pero el 121 atribuye las facultades de estado de sitio a todo el gobierno, lo cual es difícil de entender, pues unas veces parece referirse al presidente junto con sus ministros y otras a todo el órgano ejecutivo del poder, como cuando habla de la responsabilidad de los demás funcionarios por el abuso en el ejercicio de las facultades que da dicho artículo. c) El propio artículo 121 establece en forma genérica y global la responsabilidad del presidente, los ministros y los demás funcionarios, por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades allí conferidas, por lo cual, para la calificación específica, habrá que consultar el Código Penal. d) Los delitos contemplados en el Código de Justicia Militar son solo imputables a los militares y a los civiles al servicio de las fuerzas armadas, y ese no suele ser el caso común del presidente, de los ministros ni de los demás funcionarios del gobierno, con la excepción de los del ministerio de defensa.

En conclusión, las facultades concernientes al derecho de gentes mencionadas dentro del artículo 121 mantendrán dudas y oscuridad mientras no sea modificado dicho artículo.

En todo caso, para entender y aplicar el artículo 121 de la Constitución deben tenerse presentes el fin asignado por los constituyentes en su preámbulo, cual es el de asegurar los bienes de la justicia, la libertad y la paz; las doctrinas de la corte suprema y de los expositores y, por sobre todo, el objeto de la institución, que no es entronizar la dictadura sino regresar lo más pronto posible a la vigencia plena de aquella y de las leyes ordinarias, bajo la autoridad civil y con el apoyo de las fuerzas militares, pero sin descartar las medidas sociales y económicas que fueren necesarias.

Pasaremos, a continuación, a dar una ojeada a diversas disposiciones que nos permiten conocer los principales aspectos constitutivos de las fuerzas militares en Colombia.

Nuestra ley fundamental establece el deber de todos los colombianos de tomar las armas para defender la independencia nacional y las instituciones patrias, y la obligatoriedad del servicio militar; prevé la existencia de un ejército permanente, no deliberante, situado aparte de los debates electorales y políticos, pero algunos de cuyos miembros pueden ser llamados por el gobierno a participar en la administración pública; protegido en sus ascensos, grados, honores y pensiones, y cuyos miembros en servicio activo solo pueden ser juzgados por los tribunales militares, en lo concerniente a dicho servicio. En caso de infracción manifiesta de un precepto constitucional en detrimento de alguna persona, y por parte de un militar en servicio activo, la orden del superior exime de responsabilidad al inferior y ésta recae, únicamente, sobre ese superior.

La policía nacional tiene por objeto la guarda del orden público interno. Consta de un cuerpo armado, uniformado y jerarquizado de carácter permanente, y de personal no uniformado; ella está sujeta a reglas propias de disciplina y, sin perder sus funciones civiles y técnicas, se encuentra bajo la dirección del Ministerio de Defensa Nacional.

El comandante en jefe de las Fuerzas Militares y de Policía es el presidente de la república, quien puede disponer de dichas fuerzas, dirigir las operaciones de guerra, en lo interno o en lo externo, cuando lo estime conveniente; proveer a la seguridad exterior, defendiendo la independencia y honra nacionales y la inviolabilidad del territorio; declarar la guerra con permiso del senado, o hacerla sin tal autorización cuando urgiere repeler ataque extranjero; ajustar y ratificar el tratado de paz, y dar cuenta inmediata y documentada al congreso.

De otro lado, el presidente, si fuere necesario, debe poner la fuerza pública a disposición de las cámaras legislativas. Los gobernadores de los departamentos en que está política y administrativamente dividido el país, podrán requerir el auxilio de la fuerza armada, y el jefe militar obedecerá sus instrucciones, salvo las disposiciones especiales que dicte el gobierno. Normas similares rigen para los intendentes, comisarios y alcaldes, quienes están colocados a la cabeza de las respectivas divisiones político administrativas que siguen en orden jerárquico inferior, a los departamentos.

En cuanto a grados militares, corresponde al gobierno conferirlos, con la restricción de que el senado debe aprobar o improbar los ascensos que confiera aquel, desde oficiales generales y oficiales de insignia, hasta el más alto grado.

Según la ley ordinaria, el ramo de Defensa está integrado por el Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y los organismos descentralizados adscritos o vinculados a dicho ministerio. En cuanto a las Fuerzas Militares, son organizaciones instruídas y disciplinadas conforme a la técnica militar, destinadas a la defensa de la soberanía nacional y de las instituciones patrias y constituídas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.

El Presidente de la República es el comandante en Jefe de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, atribución que puede ejercer directamente o por conducto del Ministro de Defensa Nacional. Sin perjuicio de las atribuciones de estos funcionarios, el mando de las fuerzas militares se ejerce por intermedio del Comandante General de las Fuerzas Militares, quien, a su vez, lo ejerce sobre las fuerzas.

La dirección del Ministerio de Defensa Nacional está a cargo del ministro, quien la ejerce con la colaboración inmediata del Secretario General, del Comandante General de las Fuerzas Militares y del Director General de la Policía Nacional.

Las operaciones que, en cumplimiento de sus fines, adelanten las fuerzas militares y de policía no están sujetas a la improvisación nacida de las circunstancias ni al criterio ocasional de quienes, en un momento dado se vean en la necesidad de afrontarlas, sino que se encuentran previstas y reguladas por la ley, con mucha antelación, de acuerdo con detenidos estudios y planes previos, elaborados por el Consejo Superior de la Defensa Nacional y sus órganos asesores, y aprobados por el Presidente de la República.

De los documentos básicos que permiten estudiar y preparar las medidas y planes de seguridad nacional que han sido fijados por la ley, es pertinente destacar aquí algunos, a saber:

"ARTICULO 1º Fijanse como documentos de Seguridad Nacional los siguientes:

# a. DOCUMENTOS PRIMARIOS:

Son elaborados por el Consejo Superior de la Defensa Nacional y sus órganos asesores en desarrollo y seguridad incluyendo los Directivos de los diferentes Frentes del poder. Estos documentos requieren la aprobación del Presidente de la República y son:

1. Fines del Estado y Objetivos Nacionales.

Obtenidos de la Constitución Nacional y del programa de Gobierno, interpretan los intereses y aspiraciones del Estado Colombiano en beneficio de su pueblo.

#### 4. Directrices Gubernamentales

Tienen como finalidad desarrollar la politica de seguridad nacional formulada en el Concepto Estratégico Nacional. Por medio de este documento se asignan las misiones específicas y de apoyo que cada frente del poder debe cumplir, siguiendo los lineamientos de la politica de seguridad nacional, para la obtención y mantenimiento de los objetivos de seguridad.

# b. DOCUMENTOS SECUNDARIOS

Son elaborados con fundamento en los primarios, por cada uno de los Frentes del Poder. Básicamente, son:

1. Apreciación Estratégica de cada frente.

Es un proceso de razonamiento mediante el cual se analizan las misiones asignadas a cada freate por el Gobierno Nacional, en las Directrices Gubernamentales, con el fin de determinar la forma de darle cumplimiento a las misiones asignadas a cada frente. Contiene todos aquellos documentos que de acuerdo con las características del frente respectivo, sirven para aclarar y coordinar en mejor forma el cumplimiento de tales misiones. Básicamente deberá contener el Plan de Desarrollo del Frente y el Plan de Seguridad del mismo. e. DOCUMENTOS DE CONCILIACION

 Plan de Seguridad Nacional, incluyendo movilización y otros anexos. Es el producto de la coordinación efectuada por el Consejo Superior de la Defensa Nacional de los planes de acción de cada uno de los frentes del poder, en sus aspectos relacionados con la seguridad." (Decreto 1573 de 1974).

Los referidos documentos se encuentran desarrollados por numerosos reglamentos posteriores, en los cuales se establecen los detalles de todas y cada una de las operaciones correspondientes a los mismos.

Como ejemplos de algunos de estos reglamentos pueden citarse los que dan, entre otras muchas y con sujeción a los planes previos de defensa, las siguientes instrucciones:

a) Que el oficial al mando de tropas tome acción inmediata sin esperar orden superior, cuando la gravedad del hecho requiera el empleo inmediato de las mismas y si se presentan los casos de invasión, insurrección o motín repentinos, o intento o amenaza de robo, o interrupción del correo; o terremoto, inundación u otra calamidad pública, o emergencia que pueda desorganizar los procesos normales de gobierno.

Tal acción debe ser rápida y enérgica y estar planeada para el mantenimiento del orden y la protección de la vida y de la propiedad hasta tanto se reciban instrucciones de las autoridades superiores. El oficial debe dar parte de la acción inmediatamente y por los medios más rápidos de comunicación disponibles.

 b) Las consideraciones tácticas determinan si un edificio ocupado por amotinados ha de ser evitado, aislado o atacado. Se podrá evitar si está ocupado como refugio y si no embaraza las operaciones de las tropas. Si el hecho de estar ocupado constituye una amenaza contra el éxito de la operación, debe tomarse en el acto. Si está aislado, se atenderá más tarde.

c) Las decisiones y medidas que tome el oficial que dirija la operación deben estar razonablemente justificadas, es decir, ajustadas a los reglamentos. La facultad de decisión autónoma se limita a escoger la opción que consideren más apropiada a los hechos, si los reglamentos permiten esa escogencia.

Al tratar de estos reglamentos, no puede la mente sustraerse a relacionarlos dada la cercanía en el tiempo, con hechos como el asalto por guerrilleros al palacio de justicia, en Bogotá, el 6 de noviembre de 1985, y la toma en éste de rehenes, entre los cuales estaban la mayoría de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado; la inmediata reacción de la policía y del ejército; el combate que se inició enseguida y se desarrolló durante veintiocho horas; el incendio que destruyó el interior del edificio; la consiguiente, dramática y lamentable cantidad de muertos (que ha sido calculada en unos cien), de heridos y desaparecidos; el número de rehenes rescatados (unos trescientos) y, en fin, las complejas y graves circunstancias que rodearon estos hechos.

No es nuestro propósito hacer un relato histórico, ni un balance de responsabilidades, ni tomar la defensa de ninguna de las conductas relacionadas con esos hechos, ni acusar a nadie. Ni es este el lugar adecuado, ni tendriamos suficientes datos y demás elementos de juicio para hacerlo. Vamos, pues, simplemente, a tratar de presentar, muy resumidamente, diversos enfoques de lo ocurrido, provenientes de varios de quienes tuvieron que ver con ello y tomados de publicaciones periodísticas muy próximas a los acontecimientos. La exposición de estos enfoques, comparada con el estudio jurídico precedente, permite considerar la situación actual del orden público, ya no solo a la luz de las reglas abstractas aisladas sino a la resultante de la dura prueba a que se vieron sometidas nuestras instituciones, con motivo de dichos acontecimientos.

La organización guerrillera M-19, que asaltó, tomó y retuvo en sus manos el palacio de justicia, a tiempo con el ataque, hizo llegar al noticiero de T.V. denominado 24 Horas, un comunicado y una proclama en donde expuso sus finalidades, razones y exigencias, documentos de los cuales, en gracia de la brevedad y en muchas menos frases y palabras, extractamos lo siguiente:

# a) Del comunicado:

La Compañía Iván Marino Ospina, del Movimiento 19 de abril, ocupó hoy las instalaciones del palacio de justicia para convocar a la Nación para que enjuicie al gobierno del presidente Betancur por su incumplimiento de las promesas de paz y por su traición a los acuerdos de hace un año en Hobo, Corinto y Medellín.

### b) De la proclama:

Desde la Honorable Corte Suprema de Justicia convertida por fuerza de la historia en escenario de un juicio excepcional, el Movimiento 19 de Abril, M-19, convoca a los colombianos todos a dar el paso que corresponde ahora en el proceso de una paz con justicia social... Convocamos el juzgamiento público de unas minorías apátridas que han hecho fraude a los anhelos de paz y tracionado las exigencias de progreso y de justicia social de la Nación entera. Porque fue ante la faz del país y en nombre y representación de un sentimiento mayoritario, que los movimientos armados firmamos unos acuerdos que cimentaran una nueva convivencia entre los colombianos con el entonces Jefe de Estado, el señor Belisario Betancur...

Por eso esta convocatoria es para que acudan a ella las mayorías nacionales en su condición de parte lesionada y en su autoridad de demandante,... los colombianos todos que no hemos renunciado a pelear por una vida digna; a todos los que hemos sido ultrajados y ofendidos por este gobierno, para que unamos nuestras voces y esta acusación tenga la fuerza y la grandeza de una Colombia puesta de pie en la decisión de réalizar sus sueños... Que ningún colombiano honesto se quede al margen de este juicio, y que este juicio tenga la altura, la fuerza y la grandeza de un acto de nuevo gobierno.

Y para que todos tengamos los elementos de ilustración, exigimos: Primero: Que en los periódicos... (aquí los principales del país) el gobierno haga públicos en cuatro días los siguientes documentos: Esta proclama y el texto de los acuerdos de Hobo, Corinto y Medellín; la demanda armada que el M-19 ha formulado ante la Corte Suprema de Justicia; las notas de la comisión de verificación; los acuerdos de monitoría con el Fondo Monetario Internacional firmados por el actual gobierno en 1985.

Segundo: La divulgación de esta proclama por dos cadenas radiales, durante cuatro días.

Tercero: La creación de un espacio radial diario de una hora, para que los colombianos, a través de nuestras organizaciones gremiales, cívicas, deportivas, sindicales, comunitarias, planteemos la respuesta a: ¿Cuál es su exigencia más apremiante? ¿Este gobierno le ha cumplido?

Cuarto: La presencia en este tribunal del presidente Belisario Betancur, o de su delegado, para que responda de manera clara e inmediata a las acusaciones contra el gobierno.

En la parte final de la proclama se dice a los magistrados de la corte suprema que tienen la gran oportunidad de presidir, de cara al país, en su condición de gran reserva moral de la república, un juicio memorable, que ha de decidir si los principios universales por los que luchó y padeció Antonio Nariño en la centuria pasada, empiezan por fin a tener vigencia en nuestra patria. (Se refiere a la declaración francesa de los derechos del hombre y del ciudadano, de 1789). Por último, los miembros del M-19 se comprometen a acatar y respetar el fallo que emita la Nación.

El 14 de noviembre de 1985, pocos días después de la destrucción del palacio y muerte de los guerrilleros, se publicó una declaración del Movimiento M-19, en donde manifiesta, entre muchas otras cosas, que la opinión pública no conoce aun toda la verdad y el gobierno pretende justificar su acción con argumentos ajenos a la realidad y al sentir nacional. Que esta actitud los enfrenta al abismo de su odio sin razón y aleja aún más las posibilidades de construir la paz por caminos distintos a la guerrilla. Que el M-19

llegó ante la corte suprema para presentar las demandas de una nación que se desangra y asfixia por las políticas de un ejecutivo y un legislativo que van en contravía del logro de la paz. Que buscaban ante ese tribunal de honor exponer sus razones y enjuiciar públicamente la violación a los acuerdos de tregua y reformas sociales y demandaba a este régimen por la violación de la Constitución, la entrega de la soberanía económica y jurídica y por defraudar la esperanza nacional. Que llegaron ante la corte invocando el derecho que los rige porque como ejército del pueblo, abrazan la defensa del cuerpo constitucional y luchan por su vigencia. Que fue una demanda armada porque hoy los derechos del hombre y del ciudadano tienen que ser garantizados con la fuerza de las armas. Que por la verdad y la democracia se tomaron el palacio de justicia, no para exigir beneficios propios ni para atacar al tribunal ni a sus representantes y que nunca han atentado ni lo harán contra los trabajadores de la justicia. Que la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado habían demostrado conciencia y dignidad. Que desde el primer momento de la toma tanto el gobierno como los magistrados conocieron sus razones y decisión de defender las vidas de las personas retenidas, aun a costa de las propias, ante eventuales asaltos al palacio. Que su proclama llegó a todos los medios de comunicación y al gobierno pero que no se permitió su difusión. Que su defensa estaba organizada con base al enfrentamiento militar y no a la toma de rehenes y para ello sus combatientes tomaron posiciones en la parte baja del edificio y en los pisos segundo, tercero y cuarto concebidos los últimos como una línea de defensa. Que de su parte no hubo ultimátum ni amenazas al gobierno ni a las personas retenidas. Que desde el comienzo buscaron conversaciones pero que en ningún momento plantearon la disposición a la rendición humillante y vergonzosa, y que el gobierno le niega el carácter político a la operación y pretende distorsionar sus fines al aducir falsos compromisos entre la guerrilla y el narcotráfico.

Pasemos, ahora, a ver, si bien no completo, por razones de espacio, el enfoque individual de los hechos por parte de algunos magistrados de la corte y Consejeros de Estado, que quedaron con vida, y la declaración colectiva que, en corporación, hicieron los doce sobrevivientes de la Corte Suprema de Justicia, el 12 de noviembre de 1985.

El actual presidente de esta última corporación, doctor Fernando Uribe Restrepo, en reportaje a El Espectador del 17 de noviembre de dicho año, al preguntársele sobre las relaciones con los poderes ejecutivo y legislativo, después de la toma del palacio, contestó: "Estas relaciones se basan en el principio constitucional de colaboración armónica. Un principio que, ahora como antes, y sobre todo desde los últimos años, no ha dejado de ser un poco teórico. Es cierto, como algunos han dicho, que la rama Jurisdiccional del poder público es la rama seca: por eso se incendió tan fácil."

Más adelante dijo: "Hace muy poco la Corte Suprema de Justicia denunció ante el país que los cuatro magistrados de la Sala Constitucional estaban amenazados de muerte, y el Consejo Nacional de Seguridad oficialmente se reunió y consideró que estas amenazas eran serias y muy graves. Entonces la Corte, inclusive en una actitud en que no estuve de acuerdo,

pero que se ve fue oportuna, lanzó un comunicado público contándole al país: 'Estamos amenazados de muerte'. No hubo absolutamente ninguna reacción, ni de los periódicos ni de nadie. Tal vez, uno o dos comentarios. Eso fue hace un mes. Es decir, el comunicado se publicó en primera página en todos los periódicos del país, pero hubo una reacción mínima''.

—"¿Cree que a los magistrados los van a seguir amenazando? Creo que en Colombia todos estamos amenazados —respondió—, aunque en forma especial, claro, quienes estamos en la vitrina, como se dice. Pero pienso que para que no todos estemos amenazados, incluso los magistrados, se requiere que el país cambie de actitud. Mientras eso no suceda no darán abasto los carros blindados o los guardaespaldas".

Al hablar sobre la acción del M-19, entre varios conceptos, dio el siguiente: "Yo creo que en esta acción del M-19 hubo cierto romanticismo. Pero fue un contrasentido el ir allá al Palacio de Justicia a presentar una demanda con metralletas!". ¡La justicia no se puede pedir con metralletas"!

Respecto a la solicitud de cese al fuego comentó: "La idea de un cese al fuego en ese momento me pareció muy lógica y muy racional, casi que de sentido común".

Acerca de si él cree en la vinculación entre narcotráfico y guerrilla, se expresó así: "No sé si entre el M-19 y el narcotráfico, pero entre este último y los sucesos de la Corte hay indicios muy graves de que sí. El ataque se hizo un miércoles a las once y cuarto, cuando se sabía que se iba a reunir la Sala Constitucional para estudiar la primera ponencia sobre el Tratado de Extradición. Si quienes invadieron el Palacio de Justicia hubieran querido acabar con todos los magistrados, habrían realizado la acción al día siguiente (todos los jueves, a esa misma hora, está reunida la Sala Plena de la Corte)". También señala el doctor Uribe un comunicado del M-19, días antes del asalto, en el que se hace mucho hincapié en contra del Tratado, 'lo que no resulta entendible por cuanto el M-19 es un grupo guerrillero que no está amenazado de extradición'. Y agrega que "cuando llegaron los asaltantes al Palacio preguntaron por el doctor Medina Moyano, quien tenía la primera ponencia, así como por los otros miembros de la Sala Constitucional'".

Finalmente, a propósito de la relación entre los poderes del Estado y de la situación de la corte ante la opinión pública, citó el caso del tratado de extradición, cuyas constitucionalidad o inconstitucionalidad estaban para ser decididas por ese tribunal cuando ocurrieron los sucesos del palacio, y se expresó así: "El presidente de la República lo negoció e hizo el canje de ratificaciones; el Congreso lo aprobó por ley, y a la Corte Suprema de Justicia le corresponde únicamente, como juez, aplicar una ley que aprueba un convenio negociado por el Ejecutivo. Pero resulta que los culpables de que haya extradiciones no son ni el Ejecutivo ni el Congreso, sino los magistrados, que simplemente aplicamos una norma que nació, que se configuró, por obra y gracia exclusiva de los otros dos poderes".

Según la revista Cromos, en una de sus solicitudes de suspensión del fuego, el doctor Alfonso Reyes Echandía transmitió lo siguiente: "Señores de la prensa: les habla el presidente de la Corte Suprema. Ayúdennos por fa-

vor en esto. Estamos en trance de muerte. Esto lo podemos solucionar en una forma civilizada. Pero es preciso que el Ejército no siga disparando más. Yo he tratado de hablar con las autoridades pero no he podido. El presidente del Senado, doctor Alvaro Villegas, me prometió que no habría más tiroteo... Me dijo que se había dado orden de cese al fuego, pero el tiroteo sigue. No he podido comunicarme con el presidente y si esto no se para a tiempo va a haber una hecatombe. Si siguen disparando nos van a matar... Ya están como a 20 metros. ¡Que paren! ¡Que paren! Aló, aló, necesito la línea libre. No más tiroteo, por favor, no más tiroteo''. (Nov. 14 a 18, 1985).

La misma revista pone en boca de la Consejera de Estado doctora Aydée Anzola estas palabras: "Vivimos un infierno peor que el descrito por Dante, sintiendo que la vida se nos iba sin poder impedirlo, a pesar de las súplicas que le hicimos al gobierno".

La revista Semana (diciembre 12 a 18 de 1985) dice: "La magistrada Aydée Anzola le dijo a Almarales (el segundo comandante de la operación guerrillera): Ustedes que tanto se han preocupado por los derechos humanos, déjenos salir. Para su sorpresa, el jefe guerrillero accedió, anunciando que podrían salir las mujeres y los heridos. Usted —le dijo a la doctora Anzola— se puede ir, pero no porque sea consejera de Estado, sino porque es mujer".

A un reportaje de El Espectador (14 de noviembre de 1985) al consejero Reynaldo Arciniegas, pertenecen los fragmentos que copiamos enseguida: "Alguien comentó en el baño donde estábamos 70 magistrados, conseieros y personal auxiliar que había tenido información exacta de que el gobierno no quería negociar. Supimos que el gabinete ministerial había terminado su reunión el día miércoles y que sólo volverían a deliberar el jueves, lo cual produjo angustia porque considerábamos que va sería muy tarde para nosotros, puesto que el fuego nos amenazaba peligrosamente y el ataque de las tropas se escuchaba más cerca al igual que los ruidos de las cargas de dinamita". ¿Cuándo se convencieron de que no iba a haber diálogo? R.A.: "Siempre tuvimos la esperanza del diálogo. Recuerdo que algunas personas que estaban en el tercer piso se fueron para el último piso porque creveron que estarían más seguras y podrían salvarse sin mayores problemas. Sin embargo, empezamos a escuchar gritos de personas atropelladas allí por el fuego y un comando guerrillero las rescató. El señor Almarales nos dio instrucciones en el sentido de que nos metiéramos en un baño localizado entre el segundo y primer piso, pero una vez allí tuvimos que salir porque dizque había un mortero apuntando hacia esta posición. Salimos y nos recluyeron en otro baño. Aquí estuvimos toda la noche. En este sector, los guerrilleros entraban a nuestro recinto a descansar y luego salían a combatir. - ¿En qué pensaba usted en ese momento? R.A.: "En todo lo que ha sido mi vida. Teníamos angustia. Sabíamos que la muerte se acercaba rápidamente. Perdimos el entusiasmo. Ya no podíamos decir en coro, como en la noche del miércoles, la siguiente consigna 'Somos rehenes, no disparen. Queremos la Cruz Roja'. Esto lo hacíamos con el objeto de que el Ejército supiera que había rehenes. ¿Cómo se salvó? Mientras alguna persona decía que 'no se justificaba esta masacre''. Entonces a mí se me ocurrió, creo

TRIMESTRE 1986

que es una cosa providencial, ofrecerme a salir para hablar con las tropas para explicarles que había como rehenes magistrados, consejeros y mucho personal inocente. Buscamos formar una bandera blanca. Y el doctor Tapias Rocha se quitó su camisa con mucha tranquilidad, para que me sirviera de identificación. Pero en última instancia tomé una camiseta que me dio el doctor Gaona Cruz. En la mano izquierda llevaba mi documento de identidad como consejero de Estado, mientras que en la derecha la prenda que me pasó el magistrado de la Corte. Me arrimé a una columna sin sacar la cara y grité nuevamente: 'Soy Reynaldo Arciniegas, consejero de Estado. Quiero bajar. No disparen. Contesten. 'Me respondieron en coro los soldados:' Puede bajar. Garantizamos su vida. 'Entonces yo volvía a repetir mi consigna y me pareció entender que decían eso. Inmediatamente empecé a bajar las escaleras diciendo lo antes expresado hasta llegar al primer piso en donde me dijeron: 'Siga'. Había un pelotón de soldados, acompañados por oficiales, apuntando con sus ametralladoras hacia mi. Ya era de día el jueves. Le supliqué a un general del Ejército (acompañado por dos coroneles que me conocían) y otros oficiales que no fueran a matar a esa gente, que eran inocentes, que debía respetarse la vida de esas personas. Yo comuniqué que los guerrilleros deseaban que se enviara a un periodista y a un miembro de la Cruz Roja y que había voluntad de parte de los rebeldes para dialogar. Me contestaron que 'tranquilo, que no me preocupara. Vamos a ver que hacemos'. Inmediatamente, yo les pregunté que ¿cuál era la respuesta para los de arriba? Yo tengo que subir inmediatamente. Un oficial me manifestó: 'Usted no puede hacerlo. Si sube, lo matan'. En estos momentos pienso que si hubiera regresado habría muerto". Reynaldo Arciniegas Baedecker piensa que su salida a las 9 de la mañana del jueves 7 de noviembre de 1985 fue clave para que se alcanzaran a salvar muchas vidas.

El texto de la declaración unánime de la Corte, cinco días después de consumados los sucesos y cuando se había anunciado un paro de la rama jurisdiccional, es del tenor siguiente:

"La Corte Suprema de Justicia de la República de Colombia en su primera sesión plenaria celebrada después del holocausto que la enluta, aprueba la siguiente declaración: 1— Deplora de la manera más profunda la muerte violenta de sus ilustres magistrados Alfonso Reyes Echandia, su presidente; Fabio Calderón Botero, Manuel Gaona Cruz, José Eduardo Gnecco Correa, Fanny González Franco, Carlos Medellín Forero, Ricardo Medina Moyano, Horacio Montova Gil, Alfonso Patiño Rosselli, Pedro Elías Serrano Abadía y Darío Velásquez Gaviria, ocurrida durante los dolorosos acontecimientos de los días seis y siete de noviembre del presente año, en el Palacio de Justicia, sede de la corporación y del Consejo de Estado hechos en los cuales también se sacrificaron meritorios servidores públicos y desvelados defensores de las instituciones patrias y perecieron otras inocentes víctimas. 2— Reprueba este irracional atentado contra instituciones que como la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, solo han dedicado sus esfuerzos al bien de Colombia, para asegurar el respeto de la Constitución y de las leyes, garantizar el derecho de los asociados sin tomar partido de opinión por las tendencias ideológicas que se disputan el poder y procurar la paz como supre-

mo objetivo del derecho y el imperio de la justicia como factor fundamental de convivencia ciudadana: 3- Rechaza con indignación que el Palacio de Justicia, asiento de las más altas corporaciones de la rama jurisdiccional del poder público, fiel instrumento del estado de derecho, foro insustituible de la supremacía de los valores esenciales de la civilización cristiana y centro de la solución racional y pacífica de los conflictos, haya sido campo en donde se desató la más ciega violencia; 4- Expresa a todos los familiares y allegados de los sacrificados, su voz de condolencia y aliento en estas horas de tribulación. 5- Agradece a todos los estamentos sociales, especialmente a los magistrados; jueces y personal de colaboradores, la solidaridad expresada en estos momentos de indefinible aflicción; y 6- Finalmente manifiesta que comprende las actitudes emocionales de algunos integrantes de la rama iurisdiccional motivadas por la horrenda tragedia, e invita a todos a perseverar en el cumplimiento estricto del deber, como muestra de vitalidad y cohesión de la administración de justicia y como ejemplo de cordura y de temple de carácter, necesario aporte de los colombianos al mantenimiento de sus instituciones republicarras. Bogotá, noviembre doce (12) de mil novecientos ochenta y cinco (1985). Casa de Pombo, sede provisional de la Corte Suprema de Justicia. Fernando Uribe Restrepo, presidente; Luis Enrique Aldana Rozo, vicepresidente: Hernando Baquero Borda, José Alejandro Bonivento Fernández, Manuel Enrique Daza Alvarez, Héctor Gómez Uribe, Gustavo Gómez Velásquez, Humberto Murcia Ballén, Alberto Ospina Botero, Inés Galvis de Benavides, secretaria"

Por conversaciones telefónicas entre los rehenes y personas que se encontraban afuera y por transmisiones radiotelefónicas que muchos pudieron escuchar, se sabe a ciencia cierta que, no obstante la traumática situación y el peligro real y muy grave a que estuvieron sometidos tanto los magistrados, once de los cuales perecieron, como los Consejeros de Estado, unos y otros, en su gran mayoría, conservaron una actitud de autodominio, de dignidad y de resignación tranquila.

En este punto corresponde señalar el enfoque que tuvieron las autoridades militares y policivas sobre los acontecimientos referidos. Es el que enseguida se describe:

Antes del asalto, un grupo de guerrilleros en traje de calle penetró al palacio mezclado con los visitantes ordinarios, para apoyar a quienes iban a asaltarlo. Los atacantes llegaron en un camión que entró al sótano donde estaban los garajes e iniciaron la acción ahí mismo, abriendo fuego y dando muerte a los guardianes. Llegaron provistos de muchas, mortales y modernas armas, como ametralladoras, granadas, cargas de dinamita y fusiles automáticos, así como de enorme cantidad de municiones y los equipos auxiliares necesarios, todo calculado para resistir un largo asedio. Rápidamente fueron tomando posiciones estratégicas en todo el edificio y emplazaron nidos de ametralladoras.

A los pocos minutos llegó la policía y fue rechazada a bala, con lo cual se inició el combate. Enseguida recibió el refuerzo del F2, que es parte de ésta, y a poco el de unidades del batallón Guardia Presidencial, cuyos cuarteles no están lejos. Los primeros muertos fueron de la policía que com-

batía al descubierto, entre ellos un oficial, dos suboficiales y dos agentes, y otros de éstos últimos fueron cayendo heridos.

La dirección de la operación correspondía al comandante de la Brigada XIII, quien la asumió tan pronto como fue informado. Aproximadamente una hora después del asalto llegaron cinco tanques de fabricación brasileña. Su empleo correspondió a la necesidad de usar las armas disponibles y apropiadas para sitiar una edificación casi inexpugnable para la sola infanteria, en donde se había hecho fuerte numeroso grupo de expertos guerrilleros. Sus fachadas aparentes son una verdadera muralla de concreto, separada del edificio interior en varios metros. Hay solo dos puertas de acceso. la frontal en la plaza mayor de la ciudad y la del costado izquierdo, que conduce a los garajes. Es imposible el acceso a las ventanas, que están detrás de las fachadas, y la puerta principal es metálica y de enorme solidez. Uno de los tanques se utilizó para derribar esta puerta, que no debía minarse por el peligro grave para el edificio y todos sus ocupantes. Otros dos tanques se destinaron a forzar la entrada a los garajes, una de las posiciones más fuertes de los guerrilleros. Lograron penetrar pero luego hubieron de retirarse al exterior forzados por el humo del incendio, el cual se inició relativamente poco tiempo después del ataque subversivo. Las misiones militares deben cumplirse con las armas que se tienen, según los reglamentos. Si el ejército hubiera hecho estallar cargas de dinamita en los costados del edificio, el combate hubiera finalizado en muy poco tiempo; pero no habría quedado vivo un solo ocupante y era necesario tratar de salvar a los rehenes.

Para el mantenimiento del orden público y la represión de los atentados que éste sufra, existen áreas delimitadas de antemano y planes previos. Estos deben ser puestos en práctica sin deliberaciones, ni consultas ni la más mínima demora, o sea que son de obligatorio cumplimiento por parte del oficial inmediatamente responsable, quien carece de libertad para alterarlos y solo debe aplicar su criterio en cuanto a los detalles de cómo cumplirlos más eficazmente, si el reglamento da varias opciones. Ningún oficial, aunque sea de mayor grado, puede interferir en el área de la operación a cargo de quien está previamente señalado como comandante de dicha área, salvo su jefe directo, ni puede detener ni cambiar la operación, la cual de ordinario, debe proseguirse hasta su término, puesto que estaba previamente estudiada y decidida como la mejor. Producido un ataque por fuerzas extrañas dentro de determinada área, y tomado un lugar de valor estratégico por los atacantes, los reglamentos prescriben recuperarlo de inmediato, si la toma implica peligro contra el propósito de la operación, que en este caso era la defensa no solo del centro político y administrativo de la ciudad sino de las instituciones republicanas que nos rigen.

El palacio de justicia estaba calificado en los planes como de valor estratégico, al igual que otros edificios oficiales. Era el lugar principal donde prestaban sus servicios públicos la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, corporaciones colocadas en la cima de la jurisdicción constitucional, civil, laboral y penal, por un lado, y contencioso administrativa, por el otro.

Tenía ese valor, además, por su localización dentro de la ciudad de Bogotá, enfrente al palacio del congreso nacional, asiento del poder legislativo, aquí conocido con el nombre de capitolio, plaza de Bolívar de por medio; y a unas tres cuadras de distancia del palacio presidencial, que es despacho y residencia del Presidente de la República, primera autoridad civil, política y administrativa y Comandante en Jefe de las Fuerzas Militares y de Policía.

La circunstancia de ser punto clave dentro de la lucha por la defensa o por la toma del poder se acentuaba con las especificaciones arquitectónicas del edificio y su ubicación frente a la plaza, que permitían hacerse fuerte por tiempo prolongado a un grupo equipado con armas sofisticadas, cargas de dinamita y otros elementos de guerra, y por el riesgo de que en los contornos, se prestara apoyo de francotiradores y amotinados que podrían ir surgiendo y propagándose, de no ser reducidos los invasores en el menor tiempo posible.

Una vez iniciado el combate y producidas las primeras bajas, es prácticamente imposible detenerlo mientras no se haya definido, so pena de que quien ordene su detención facilite su propia derrota, adquiriendo la responsabilidad correspondiente. La circunstancia de que en poder del enemigo hava rehenes debe ser tenida en cuenta para tratar de rescatarlos vivos y sanos o con el menor daño posible, pero no debe detener el operativo militar, si la posición es estratégica, pues el predominio del adversario, en la medida en que se vaya prolongando, agrava la situación militar y política derivada de la toma, amenaza progresivamente el mantenimiento del orden en otros frentes ya establecidos o que puedan ir surgiendo como reflejo de dicha toma, y empeora la situación de los rehenes, que suelen ir siendo sacrificados poco a poco, por sus secuestradores para presionar a las autoridades legítimas, gradualmente. Si, por otra parte, se negocia con los captores para tratar de salvar a los cautivos se abre una cadena indefinida de secuestros, o sea que cada día crecerá el número de personas tomadas como rehenes, mayor será la fragilidad de las autoridades que han cedido a la extorsión y más grandes los riesgos de las instituciones, todo lo cual está comprobado por la experiencia. Según una cinta magnetofónica escuchada por el ejército, un comandante Oscar dio instrucciones de ir asesinando uno a uno a los magistrados y lanzar sus cuerpos a la plaza en la medida en que el gobierno se negara a acceder a las exigencias de los guerrilleros.

Por lo demás, la línea de conducta de no ceder ante los secuestradores no es solo colombiana, sino la adoptada por la mayoría de los países europeos, los Estados Unidos de América y muchos otros, sin que ninguno esté considerado como falto de humanitarismo.

Las fuerzas militares y de policía han estado obrando desde hace ya muchos años en legítima defensa del Estado democrático, y han considerado y consideran un honor dar su vida al servicio de la patria, como lo demuestran los hechos, ya que los caídos no se cuentan por cientos sino por miles en este ya largo proceso de la alteración del orden público en Colombia. El caso del palacio de justicia no es algo aislado sino parte de una lucha planteada en numerosos frentes urbanos y rurales, en la cual, desgraciadamente, han perecido también muchas víctimas civiles no participantes, pero no por ello ajenas ni indiferentes a la suerte de Colombia. Las fuerzas armadas

tienen por misión preservar la paz o restablecerla en donde esté alterada, y desean siempre verla reinar por todas partes, pero no está completamente en sus manos lograrla, al menos en breve término. Pero si dejaran de combatir en circunstancias como la del palacio de justicia, dejarían que la república se deshiciera por su inacción.

Las exigencias de los guerrilleros, apoyadas en las armas que no vacilaron en emplear, equivalían a que les fuera entregado el Estado colombiano. Basta haberlas oído o leído. Pero también basta recordar que la misión de las fuerzas militares y de policía es salvaguardar la Constitución, aun recurriendo a las armas, si también mediante ellas organizaciones subversivas pretenden destruir la Constitución de la cual hacen parte los poderes públicos.

En el primer consejo de ministros que se reunió luego de la toma del palacio de justicia por los subversivos, hacía las tres de la tarde del 6 de noviembre, el Presidente de la República informó lo que estaba ocurriendo y expresó su opinión serena de que no era posible negociación alguna. Los ministros civiles opinaron en igual forma por unanimidad. El Ministro de Defensa, único militar que hace parte de ese cuerpo, dijo entonces: "Tenemos todos los operativos en marcha y si la decisión del Consejo es esta, seguiremos adelante". Luego se acordó ofrecer a los guerrilleros un juicio ordinario (o sea no castrense) como lo prevén las normas actuales y respeto a su vida e integridad, si se rendían. (Revista Semana, noviembre 12 a 18 de 1985).

De El Espectador, edición del 14 de noviembre de 1985, tomamos la siguiente información: "El Ejército esperó durante 24 horas a que salieran los magistrados y demás personas que habían quedado atrapadas en el Palacio de Justicia, limitándose a responder y neutralizar el fuego que le hacían los terroristas. Si nuestra intención hubiera sido la de acabar con todo el mundo, sin darle oportunidad a nadie de salvarse, el ataque frontal se habría realizado desde el momento mismo en que caveron muertos y heridos nuestros primeros hombres, manifestó un oficial superior. La misma persona comentó que 'la mayor parte de las cosas que se están diciendo no son exactas, porque el primer impulso de las Fuerzas Armadas fue poner a salvo a la gente inocente que se encontraba en el interior del Palacio. Prueba de ello es que cerca de 300 personas fueron rescatadas con vida. Desgraciadamente, como todos lo sabemos, hubo un crecido saldo de víctimas cosa que ha hecho perder de vista la realidad de lo ocurrido. Todo esto demuestra, en síntesis, que sólo ha habido preocupación por contar los muertos, pero no a quienes conservan su vida, gracias a la heroica acción del Ejército".

Hasta aquí la versión que muestra el enfoque del problema por parte de las fuerzas militares y de policía, la cual, desde luego, tiene origen en sus propias fuentes.

Expongamos, por último y tan abreviado como los otros, el enfoque del presidente Betancur.

De su discurso de clausura de las sesiones ordinarias del congreso, a mediados de diciembre de 1985, tomamos los siguientes apartes: "No será el gobierno quien pretermita o atenúe, o dé por concluido el debate sobre el secuestro colectivo de la Corte Suprema de Justicia, y sobre nuestra reiterada decisión de asumir la conducta que asumimos; en bien de la Patria esa

controversia debe mantenerse; y honra al congreso el haberlo afrontado. Mucho se discute sobre procedimientos y modalidades; poco sobre los principios. Las inquietudes sobre aquellas pueden ser infinitas. ¿Cómo deslindar diálogo y negociación? ¿Cómo pensar en la racionalidad de los actores, si ingresaron a sangre y fuego y coartaron el albedrío con armas apuntadas a las cabezas? ¿Cómo obrar con los medios disponibles aquí y ahora, y no con los imaginables o los perfectos? ¿Cómo afinar en el fragor del combate el nexo entre los operativos propios de la disuasión militar y el manejo político del problema? Para el gobierno, para todo el gobierno, óigase bien, no había, no hubo otro pensamiento que el de salvar a la Patria, sin daño en la vida de los magistrados, bajo las condiciones no ideales de interdicción que amenazaban la herencia civil de la nacionalidad. No abundan las opciones, de las que no se descartó el salvamento por aproximación a un diálogo sin negociación pensable o posible. El tránsito al terror. Debemos meditar sobre otro hecho esencial: en el acto de la violenta toma del Palacio de Justicia se consumó el tránsito de la guerrilla hacia el terrorismo, un tránsito precipitado porque aquella perdió en el proceso de paz todo velo ideológico que la legitimara como grupo nacionalista o justiciero. Fue, por tanto, acto desesperado, demencial, hay quienes dicen que acaso urdido en intercambio de ventajas con el narcotráfico. Pero adviértase que también era un acto calculado, con intención que no puede pasarse por alto en el análisis de los resultados, ni en el tratamiento de los hechos siguientes. 'Algunas interpretaciones han cuestionado al Presidente y al gobierno: asumo esa inconformidad con respeto y tolerancia, como es mi deber; y expreso mi gratitud a quienes -los expresidentes Alberto Lleras, Carlos Lleras Restrepo, Misael Pastrana Borrero, Alfonso López Michelsen, Julio César Turbay Ayala, Víctor Mosquera Chaux, entre ellos- nos han rodeado y fortalecido con su consejo y su compañía, especialmente a quienes, habiendo sido los adversarios, comprendieron el peligro en que se encontraba el país. Los hombres no somos libres de ponerles cualquier nombre a las cosas; aquello que se hace con un fusil contra el pecho, no puede ser llamado diálogo, ni discusión, ni negociación, pues solo se podrá tratar como el preámbulo y condiciones de una rendición, 'El gobernante, en su angustia ante la cruel amenaza que los terroristas hacen pesar sobre sus víctimas, clama para que cesen en su acción y les ofrecen garantías si se someten a la ley. Pero no es atribución del gobernante abdicar la soberanía, sometiéndose como un reo a los terroristas. No es atribución del gobernante impedir que las Fuerzas Armadas cumplan la función que les asigna la Constitución, de restablecer el orden allí donde los crimenes lo turban. No es atribución del gobernante aceptar trato alguno bajo reglas o mandamientos dictados por el terror". (El Tiempo, diciembre 17, 1985).

En su alocución del 1º de enero del presente año, trae este párrafo: "Condena al terrorismo. También en el plano internacional hemos planteado a fondo el problema del terrorismo, de la guerra que está estremeciendo al mundo; tanto la comunidad europea como los países centroamericanos y los de Contadora, condenaron expresamente el acto terrorista del Palacio de Justicia de Bogotá. De igual manera, las Naciones Unidas y la OEA,

I TRIMESTRE 1986

a propuesta de Colombia, aprobaron por unanimidad la más drástica condena al terrorismo y al sacrificio de vidas inocentes, cualquiera que sea la causa que se aduzca para ejercerlo, o cualesquiera que sean las personas que lo cometan. No habrá en adelante, santuarios para los terroristas. La comunidad internacional, sin excepciones, la de oriente y la de occidente, condena estos procedimientos y los combatirá sin contemplaciones, como crimen internacional". (El Tiempo, enero 2, 1986).

Mucho se ha especulado sobre los motivos del presidente para negarse a negociar con los guerrilleros y hasta se ha llegado a decir que su decisión le fue impuesta por las fuerzas militares. Quienes han difundido tal especie ignoran la formación netamente profesional y, por ende, la lealtad y disciplina de estas fuerzas; la conducta tradicional de los presidentes colombianos y las razones políticas que obran en un caso como el del palacio de justicia.

La revista Semana trató este asunto en esta forma: (Nov. 12 a 18 de 1985).

"¿Cómo puede ser juzgado, entonces, el manejo de la crisis por parte del Presidente? En primer lugar, es necesario reconocer que las circunstancias políticas no daban para una negociación. Acusado Betancur por algunos sectores de opinión de haber entregado el país a la guerrilla, rota la tregua por parte del M-19, a escasas dos semanas del atentado contra el Comandante del Ejército, el país estaba sumido en un ambiente de desestabilización institucional con una percepción de un vacío de autoridad. En circunstancias diferentes, habrían existido dos caminos: una solución pacifica y negociada, o una definición por las vías de hecho. En el caso de Betancur, sin embargo, para que él y su proceso de paz sobrevivieran políticamente. era necesario descartar la primera opción. Un show del M-19 de un mes de toma con avión a Cuba al final y guerrilleros sonrientes haciendo la 'V' de la victoria, hubieran representado la muerte política del Presidente y darian piso para que volvieran una vez más los rumores sobre golpe de Estado. Paradójicamente, uno de los comentarios que más se escuchaba era el de que el gobierno no podía exponerse a un episodio como el de la administración Turbay en el caso de la toma de la Embajada de la República Dominicana. Este sentimiento hacía caso omiso del hecho de que el manejo de esa crisis le representó al expresidente liberal su mayor momento de gloria en toda su carrera política. Otra confusión que se abrió campo fue la de que la toma del Palacio de Justicia se deriva de una supuesta debilidad del gobierno. La realidad es que el asalto a la Embajada que era un episodio comparable, tuvo lugar durante la no precisamente débil administración del Estatuto de Seguridad. Sin embargo, como en política funcionan las percepciones y no las realidades, existia una sensación de que, dada la política de paz del presidente Betancur, 'esto se veía venir' y, por otro lado, de que era necesario 'trazar la raya'. La situación general era de por si suficiente justificación para descartar cualquier transacción, aunque las peticiones de los guerrilleros hubieran sido medianamente 'razonables'. El Presidente y sus ministros estaban conscientes de este hecho, razón por la cual el concepto de negociación nunca estuvo sobre la mesa de discusiones. El absurdo de las exigencias

del M-19 en esta oportunidad, sin embargo, por sí solo eliminaba cualquier posibilidad de darle vueltas al asunto. Si bien el M-19 había hecho las peticiones de rigor —publicación de las actas de la Comisión de Verificación. de los documentos del FMI, etc .-. , su exigencia central era, ni más ni menos, que obligar al Presidente a presentarse al Palacio de Justicia para hacerle un juicio público, presidido por la Corte Suprema de Justicia, teniendo como fiscal a todo el pueblo colombiano, el cual formularía sus denuncias a través de la radio (ver comunicado). Con esta locura de circo romano en que el Presidente iba a ser el cristiano, el M-19 arrinconaba al gobierno y se echaba la soga al cuello. Era simplemente inconcebible el espectáculo para el mundo de un juicio popular al Presidente de Colombia, por cuenta de unos guerrilleros, en el escenario que simboliza la institucionalidad del país. en plena Plaza de Bolívar, a pocos metros del Congreso y de la Casa de Nariño. La solución militar era, pues, inevitable. Queda entonces por preguntarse, qué tan viable era, qué tan eficiente fue, cuáles alternativas estratégicas existían y qué responsabilidad le cabe al Presidente de la República en el manejo de un operativo militar, una vez que éste ha sido decidido a nivel político. En cuanto a la responsabilidad militar del Presidente, aunque éste tiene el título de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, en la práctica su función es tomar la decisión, pero no dirigir la operación. Tan es así que durante los tres interminables consejos de ministros que tuvieron lugar durante la tragedia, no hubo ninguna discusión de tipo militar. El Presidente y sus ministros sólo recibían las pocas informaciones que se podían obtener de la confusión existente. La única decisión militar que podía tomar Betancur, y es ahi donde debe centrarse cualquier juicio sobre su responsabilidad, es si debió dar la orden o no de suspender el operativo que se había activado automáticamente dentro de los procedimientos militares previstos. Si alguna vez el Presidente se sintió tentado de dar esta orden, el inesperado incendio en la noche del miércoles cambió dramáticamente la situación. El saldo de muertos que inevitablemente tenía que haber dejado el fuego, hacía más difícil aún cualquier negociación. Si se da por hecho que el país no le habría aceptado una negociación sin muertos, nunca le habría perdonado una liberación de guerrilleros con docenas de víctimas civiles. El holocausto lo había conducido al punto de no retorno".

5

A SABIENDAS DE LAS DIFICULTADES, limitaciones y controversias que han caracterizado los intentos milenarios de determinar el sentido de la libertad, y de los inconvenientes científicos que, en general, apareja establecer definiciones, aqui vamos a guiarnos por motivos de orden práctico, necesarios para el objeto del presente estudio, enunciado en su comienzo, y a definir lo que creemos significa en Colombia esa expresión, es decir, la libertad, así precedida del artículo 1a.

Por un primer aspecto, de carácter objetivo, diremos que la libertad es el conjunto de derechos civiles y políticos y de garantías sociales, reconocidos por nuestra Constitución a colombianos y extranjeros, en los términos y condiciones que esta misma establece. Por un segundo aspecto, el subjetivo, la libertad es equivalente a derecho individual, y la definiremos como la facultad legal y moral inviolable de hacer o no hacer algo, no yendo contra la ley o contra el derecho ajeno.

Ha de entenderse, claro está, que dentro de éste último no solo va comprendido el de los particulares sino el del Estado.

Como se observará, la idea que hemos dado de libertad individual es más amplia y universal, tanto en el espacio como en el tiempo, y a la definición correspondiente al sentido objetivo podrían formularse objeciones tales como que también en otros países podríamos disfrutar de derechos civiles y garantías sociales reconocidos por sus leyes, y que una definición debe tener un valor universal y abstracto, desligada de condiciones de tiempo y de lugar.

Ya hablamos al principio de dificultades y controversias, pero no nos vamos a detener en ellas. Seguiremos, simplemente, con nuestras definiciones, como herramientas metodológicas para poder llegar a las metas del presente estudio.

Con lo expuesto desde las primeras páginas y hasta ahora, consideramos que ya disponemos de los elementos, si no totales si suficientes, para establecer algunas conclusiones finales de interés.

6

Nos ocuparemos, a continuación, de señalar, así sea en forma no estrictamente ordenada ni completa, las principales fallas estructurales que, en nuestro concepto, afectan al Estado colombiano, incluyendo dentro de éste tanto su régimen jurídico y económico como la población y el territorio. Dichas fallas son: a) La excesiva concentración de la propiedad fiscal en la entidad central denominada la Nación, en detrimento de las entidades regionales, o sean, principalmente, los departamentos y los municipios. b) La excesiva acumulación de la propiedad privada en manos de unas pocas personas naturales y jurídicas. c) La insuficiencia de los ingresos públicos y privados. d) La poca cuantía de los capitales oficiales y particulares, en relación con las necesidades respectivas. e) Las profundas diferencias económicas de las regiones geográficas entre si y de las clases sociales entre si. f) Deficiencias en la producción agrícola, agroindustrial e industrial (incluyendo la mineria), g) Falta o insuficiencia en la explotación de algunos recursos naturales por escasez de medios financieros o técnicos o de ambos y, en ciertos casos, por falta de brazos; h) Insuficiencia de vias de comunicación y de medios de transporte. i) Déficit de viviendas familiares. j) Desempleo (profesional y no profesional). k) Problemas sanitarios y ecológicos. l) Fallas educativas tales como analfabetismo, instrucción primaria y secundaria relativamente escasas; fuga de cerebros al exterior; mala o ninguna educación civica; frecuente falta de respeto al derecho ajeno, incluída poca consideración por las personas naturales, y algunas prácticas políticas inescrupulosas. II) Existencia de guerrillas rurales desde hace unos veinticinco años y de guerrillas urbanas y terrorismo de unos pocos años a esta parte. Adelante volveremos sobre este punto.

En cuanto a la acción del Estado, entendido como organismo político, administrativo y judicial, se advierten algunas fallas en el Congreso, co mo el ausentismo de sus miembros y el llamado "turismo parlamentario";

deficiencias en la protección de la seguridad de las personas y de los bienes y, en general, en la prestación de los servicios públicos, incluyendo el de la administración de justicia; y, por último, atraso en el cumplimiento del deber de crear o mantener para todos los colombianos igualdad de oportunidades económicas, educativas y de acceso a los cargos oficiales.

Todas estas fallas pueden englobarse dentro de un vocablo común, que es SUBDESARROLLO, en el entendimiento que este significa algo relativo y superable más o menos rápidamente, según ciertas circunstancias, y no algo fatal ni equivalente al primitivismo, la barbarie, el feudalismo o las condiciones predominantes en vísperas de la revolución industrial en los países hoy clasificados como desarrollados.

No vamos a incurrir en el negativismo que suelen mostrar frecuentemente propios y extraños, generalizándolo o exagerándolo, y que usualmente resulta de apreciaciones fragmentarias, superficiales y, a veces, completamente equivocadas. Las fallas indicadas no son todas de igual grado y coexisten con una serie de factores positivos que, o les hacen contrapeso, o, en no pocos casos, las superan, colocando a Colombia en plano destacado, equivalente y aun ventajoso con respecto a muchos países extranjeros, incluídos varios de Latinoamérica.

7

Los factores positivos que nosotros vemos como principales, aunque se nos escapan muchos, son los que enumeramos a continuación, sin guardar un orden muy estricto: a) La excelente posición geográfica de Colombia. b) Sus múltiples recursos naturales, dentro de los cuales pueden recordarse la variedad de climas que dependen de la altura sobre el nivel del mar y son más o menos constantes durante todo el año, circunstancia que implica gran variedad agrícola y moderación de los rigores del trópico. Dentro de dichos recursos pueden recordarse los hidráulicos (cuarto lugar en el mundo) y los mineros. c) Una población inteligente y laboriosa, que aprende fácil, se adapta a los cambios, asciende en la escala social con relativa facilidad, tiene mucho amor por la libertad y ha tenido tradicionalmente fuerte repudio por los gobiernos autocráticos que han tratado o traten de sostenerse solo por la fuerza. d) Instituciones políticas estables, basadas en el consentimiento popular, que han ido evolucionando y aproximándose cada vez más a las características nacionales, e) Ausencia de verdaderas guerras civiles desde 1903. f) Existencia de una industria cafetera próspera y con proyecciones internacionales de primer orden, con casi cien años de existencia y a la cual puede atribuírsele válidamente no sólo el ascenso colombiano dentro del proceso de desarrollo económico sino haber sido factor muy importante dentro del "despegue" con que se inició este proceso, en la segunda década del siglo XX, g) Existencia de una pequeña y mediana industria bastante extendidas y de algunas empresas industriales y agroindustriales de mayor magnitud. h) Diversificación agrícola, i) Paulatino pero seguro abandono de la secular monoexportación de productos, con base en la agricultura y en la industria. j) Transformación de poblaciones medianas en grandes ciudades, localizadas en polos de desarrollo bien ubicados, dentro del territorio. k) Aumento progresivamente acelerado de la clase media y de la obrera y, den-

tro de esta última, desarrollo de organizaciones sindicales importantes. 1) Rápido aumento, en los últimos cincuenta años, del producto interno bruto. del ingreso percápita, de las vías de comunicación y de los medios de transporte, y dentro de éstos los aéreos y terrestres. Il) Benéfica e importante intervención del Estado en la economía, acentuada progresivamente desde 1936. y algunos de cuyos hitos destacados fueron la creación del Banco de la República, en 1923, la de la Federación Nacional de Cafeteros, en 1927, feliz y no superado ensayo de economía mixta, no solo vigente sino incrementado a escala universal y las medidas tomadas por el gobierno con motivo de la crisis mundial de 1929, m) En general, transformación cada vez más rápida, profunda y ascendente de la economía, con algunos períodos críticos y descensos relativos, transformación que, en forma global, permitió a varios tratadistas extranjeros y nacionales hablar de un "milagro colombiano", n) La extensa y radical evolución de la educación pública y privada, caracterizada por la baja del analfabetismo (no obstante el impresionante incremento de la población a partir de la tercera década del siglo XX); por el aumento de las escuelas primarias, los colegios de segunda enseñanza, las universidades y las carreras universitarias, tanto superiores como intermedias; el desarrollo y perfeccionamiento de los oficios técnicos, especialmente a partir de la creación del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA): v. por último, la existencia de un número cada vez mayor de altos exponentes de las bellas artes, las letras y las ciencias, que han hecho notoria varias veces la cultura colombiana, no solo en el interior del país sino en otras tierras.

×

LLEGADOS A ESTE PUNTO, es oportuno preguntarnos: ¿Por qué está alterado el orden público en Colombia?

Contestemos lo más brevemente posible. Desde la guerra de independencia de España (1811-1825). Colombia no ha tenido largos periodos de paz. Hubo guerras civiles cada vez mayores, desde 1830 hasta 1903. Entre este último año y 1949, puede hablarse de una paz relativa, de vez en cuando alterada por conflictos sociales campesinos. El 9 de abril de ese año, con motivo del asesinato del líder politico popular Jorge Eliécer Gaitán, perteneciente a la izquierda liberal, hay graves motines e incendios en las principales ciudades del país. A poco surgen las guerrillas liberales y las contraguerrillas conservadoras, se desata una tremenda represión oficial, que llegó a calificarse, exageradamente, de guerra civil no declarada con un saldo, probablemente también exagerado, de trescientos mil muertos, todo lo cual culminó con el golpe militar de 1953 estimulado y auspiciado por políticos civiles. Vino un período de paz de unos cuantos años, luego apareció la actual violencia guerrillera, y por último el terrorismo, ambos con claras características de lucha de clases y con apoyos internacionales. El asalto al palacio de justicia es un nuevo y dramático episodio de este proceso de subversión armada que ha amenazado prolongadamente a nuestras instituciones estatales, sin lograr destruir sus bases esenciales.

9

VAMOS, FINALMENTE, a hacer estas últimas preguntas: ¿Existe una democracia real en Colombia o es puramente formal, como se dice a diario? ¿Podrá el país salir de su actual situación política, logrará alcanzar la paz, la quidad y el pleno desarrollo, o, por el contrario, sus instituciones tradiciolales están condenadas a desintegrarse sin remedio?

La primera de las referidas preguntas puede formularse, también, de sta manera: ¿Las características constitucionales del Estado colombiano, a descritas; la crónica alteración del orden público y la consecuente propugada vigencia del estado de sitio; sucesos como los del palacio de justiia; la enumeración de las fallas de estructura y funcionamiento de nuestro estado, y la confrontación de todo ello con la noción de libertad antes expresada, demuestran que Colombia no puede clasificarse entre las naciones rerdaderamente democráticas?

Si se repasa la historia de Colombia desde su independencia de Espaa, se observa en su organización política la presencia de algunas constantes me lo han sido también del sistema democrático: Jefes de Estado electivos no hereditarios, renovables por períodos cortos, por lo general de cuatro ños. Senado y Cámara de Representantes elegidos indirecta o directamente or el pueblo (hoy día directamente) para períodos de cuatro años. Jueces uva independencia procura obtenerse por varios modos, hoy día elegidos or cooptación, dentro de la rama jurisdiccional. Responsabilidad de todos sos funcionarios, que puede hacerse efectiva y se ha hecho en diversos caos. Suficiente separación de los poderes, que no es absoluta sino relativa. Controles políticos, judiciales y contencioso administrativos. Régimen consitucional y civil de libertades, no perfecto ni ilimitado, ni llegado al punto ptimo deseable, pero que permite asegurar que el pueblo colombiano vive oy dia libre de esclavitud, de servidumbre y de despotismo y está cada día n mejores condiciones para ejercer sus derechos políticos y muchos de sus erechos civiles.

También es posible observar en nuestra historia cómo, de manera sinilar a la de las democracias de la antigüedad, inicialmente el pueblo raso stuvo marginado por el gobierno de los patricios, pero que esta situación e fue modificando lentamente, en el sentido de que aquí la participación opular en las elecciones públicas fue progresivamente ampliada hasta que e estableció el sufragio universal y se crearon mecanismos para asegurar perfeccionar la autenticidad de las elecciones, tales como la rama electoal, la cédula de ciudadanía y otros muchos que no podemos detallar ahora.

En general, es posible apreciar un proceso evolutivo de eliminación e restricciones y de discriminaciones, no siempre parejo ni continuo, pues n algunos lapsos se encuentran retrocesos o estancamientos. Pero el saldo inal, hasta el presente, es favorable, ha sido positivo para nuestro constituionalismo democrático.

Procesos más o menos parecidos se pueden localizar en la historia e algunos otros países, unas veces extensos y poderosos, como los Estados lnidos de América, o no tan extensos pero si ricos y fuertes, como el Reino lnido o Francia, o pequeños pero desarrollados, como Bélgica y Suiza, o obres aunque cultos, como el Uruguay.

Lo dicho demuestra que la democracia no nació perfecta en ninguno e los lugares de la tierra en donde ha existido o existe, y que ni consiste i puede consistir en un solo esquema estático y abstracto. Que ha podido sur-

gir y evolucionar en distintos países de diferente historia, de condiciones profundamente disímiles entre sí, que en cada uno de ellos tiene sus propios rasgos y modalidades peculiares, no obstante mantener con los otros algunos elementos comparables en cierta medida y por varios aspectos. Que ella admite grados de amplitud y de profundidad, y que el intento de aplicar a todos los países clasificables como democráticos un mismo patrón teórico ideal es aprioristico, equivocado y por supuesto, anticientífico y superficial. Ni la democracia francesa es igual a la británica, o a la sueca, ni la de Colombia tiene que ser idéntica o muy parecida o comparable en sus características con la de los Estados Unidos de América, o la de la Atenas de Pericles, o la de Costa Rica.

Que a la Colombia de los combates entre el ejército y los guerrilleros en el Magdalena medio o el asalto al palacio de justicia no se la pueda medir con el mismo rasero democrático que a la Francia de Mitterrand, no quiere decir que la democracia no exista en la primera, como lo aseguran ciertos periodistas y autores franceses, ni menos que sea comparable a la Alemania de Hitler, al Estado fascista italiano, a las dictaduras colocadas detrás de la cortina de hierro, ni a los países dictatoriales de ciertas regiones tropicales o australes de la América Latina.

En todo caso, lo cierto es que en casi ninguno de los Estados considerados como democráticos se ha llegado a un mismo nivel de evolución democrática, y que en ninguno de ellos se ha logrado todavía el máximo de perfección política imaginable y, por lo demás, probablemente utópico. No hay duda de que a todos y cada uno de ellos les falta bastante por recorrer, en el sentido de que deben rectificar errores, colmar lagunas, modificar defectos, eliminar injusticias y aprender a conocer, comprender y considerar a las otras naciones y sus problemas, y a colaborar con estas para solucionarlos.

Del hecho de que haya distancias más o menos apreciables, a veces mayores, a veces pequeñas, entre la práctica y la expresión jurídica escrita de algunas instituciones constitucionales, sean de la parte orgánica o de la dogmática de la ley fundamental, y de que esta distancia variable entre los textos y su aplicación también pueda encontrarse, de vez en cuando, en el ámbito de las leyes ordinarias, no puede inferirse válidamente que en Colombia la democracia sea de papel.

Por vía de ejemplos podemos pensar en que si bien la ley prevé la realización de unas elecciones intachables, ocasionalmente se presentan fraudes, por lo demás siempre descubiertos y reparados mediante procedimientos legales apropiados y fallos imparciales e ilustrados. En forma no ocasional sino frecuente, se registran diferencias apreciables entre el número de votos emitidos y el potencial electoral respectivo, en ciertas regiones del país.

Otros ejemplos que han sido utilizados para aducir contraste entre la exigencia de un régimen constitucional de derecho y una situación de hecho incompatible con el mismo, se han basado en la difusión de acusaciones contra autoridades castrenses o de policía de haber torturado a personas detenidas y presuntamente responsables de delitos políticos; o en el hecho de que durante períodos de vigencia del estado de sitio se haya juzgado a personas civiles en consejos de guerra, es decir, en cortes militares.

sin entrar a examinar estos dos últimos ejemplos y aun suponiendo que el primero fuera cierto, caso en que sin duda habria delitos, y el segundo consituyera comisión de abusos de preceptos constitucionales o legales, ni esos lelitos ni estos abusos serían suficientes para afirmar con fundamento válilo que aquí no hay democracia, que no existe para nadie el derecho de deensa, que no hay tribunales imparciales ni sanciones políticas, administrativas o penales para los funcionarios públicos responsables de infracciones las leyes, o que dichas sanciones no se hayan impuesto nunca o sea imposible imponerlas.

Por otra parte, el hecho histórico de que el estado de sitio haya duralo en Colombia desde hace alrededor de cuarenta años, con algunas interupciones, no es buen argumento contra la realidad de nuestra democracia.

Por el contrario: El estado de sitio se decreta y ha decretado para proteger
l régimen democrático, mediante la adopción de medidas para restablecer
l orden público turbado. Es verdad que en ciertos períodos se llegó a abuar de la institución, aprovechando de sus facultades para legislar sobre maerias no relacionadas directamente con el restablecimiento del orden, pero
a reforma constitucional de 1968, al separar la alteración del orden público
solítico de la del económico y social, puso fin a esta corruptela.

Por fortuna hace ya mucho tiempo que a pesar de estar el país bajo stado de sitio no se suspenden libertades públicas como las de prensa, asoiación o reunión, ni en la práctica se nota por propios o extraños que se ive dentro de este tipo de legalidad, salvo cuando los periódicos dan cuenta le los enfrentamientos armados con los guerrilleros, de los actos terroristas de algunos juicios castrenses a subversivos o a narcotraficantes, unos y tros personas civiles, no militares.

La prolongada duración del estado de sitio ha estado determinada or la prolongada, y aún vigente, alteración del orden público político. Peo durante ella se han efectuado, normalmente, las elecciones populares, salvo ntre 1949 y 1957; se han elegido y sucedido libre y pacíficamente los goiernos, salvo entre 1953 y 1957, y se ha mantenido el régimen democrático, on la excepción del período acabado de citar, que correspondió a la dictaura del general Rojas Pinilla, tan extraña en nuestra historia de los últimos iento setenta y cinco años, o sea desde que salimos del coloniaje español.

Dentro del balance de factores reales, negativos y positivos, que pernite apreciar no si hay democracia en Colombia, puesto que sí la hay, sino uál es el grado de ésta, deseamos destacar un factor positivo que la caracteiza y distingue de la de los demás países, y ha llevado a decir que el nuestro s un gobierno de jueces. Se trata de la guarda de la Constitución que ejerce t Corte Suprema de Justicia.

Esta guarda se efectúa en varias formas, a saber: a) Mediante la ación pública de inexequibilidad de las leyes ordinarias o de los actos legislavos reformatorios de la Constitución. Esta acción se ejerce por cualquier iudadano ante la corte suprema, y en el caso de los actos reformatorios de la Constitución solo pueden impugnarse por vicios de forma, o sea de trálite, pero de hecho los fallos de inexequibilidad equivalen a decidir sobre l fondo, por cuanto la reforma se derrumba. De estos hay dos recientes y

I TRIMESTRE 1986

de mucha trascendencia, por cuanto derogaron las reformas de 1977 y 1979, aprobadas por el congreso, en ejercicio del poder constituyente, y por iniciativa de los presidentes López Michelsen y Turbay, respectivamente, b) Por decisión sobre la exequibilidad o inconstitucionalidad de decretos extraordinarios con fuerza de ley que dicte el gobierno en ejercicio de facultades precisas que, pro tempore y en casos determinados, le otorgue el congreso. Esta decisión implica que el criterio de la corte prevalezca sobre el del gobierno. en cuanto las normas expedidas se confronten con la Carta. c) Mediante decisión de las objeciones de inexequibilidad propuestas por el presidente de la república a los proyectos de ley o de reforma constitucional que le lleguen del congreso para su sanción u objeciones. Aqui la corte desata un conflicto entre el legislador y el constituyente, por un lado, y el ejecutivo, por el otro. d) Mediante el fallo de excepciones de inconstitucionalidad propuestas por litigantes en casos particulares al conocimiento de la corte (sistema estadinense), e) Mediante fallo sobre la constitucionalidad de los decretos que, con fuerza de ley, dicte el gobierno en ejercicio de sus facultades durante el estado de sitio político o el de emergencia económica. Se trata de un control previo, pues si la corte, como ha sucedido con alguna frecuencia, declara inexequibles esos decretos, no llegan a regir.

Adicionalmente, el Consejo de Estado está facultado para fallar las demandas de inconstitucionalidad que instaure cualquier persona contra los decretos y demás reglamentos procedentes del órgano ejecutivo.

Como se ve, se trata de una especie de culto mítico de la Constitución, que no podría existir ni existe en un país en donde no rija en realidad y no en teoría, un Estado de Derecho, culto en el cual la Corte Suprema de Justicia tiene la última palabra.

Para terminar este estudio, debemos reflexionar sobre las posibilidades de que Colombia logre superar sus fallas estructurales y alcanzar la paz, el desarrollo económico y la justicia social.

Muchos afirman que, realmente, no tiene sentido hablar de democracia en un país con tan profundas diferencias de clases, en donde los pobres son tantos y tan pobres que no pueden ejercer derechos como el de propiedad; para quienes son palabras vacías la libertad de prensa porque no saben leer y menos pueden aspirar a comunicarse con los demás mediante un libro o un periódico; en fin, para quienes, en general, casi todas las libertades están fuera de alcance, por encontrarse ellos en extremo marginados de la vida económica, social y, por supuesto, política, ya que sus votos son cautivos de un dirigente regional. O sea, para quienes la libertad no existe.

Este planteamiento, aunque tiene elementos de verdad, no podría aceptarse sin beneficio de inventario, requeriria cuidadoso examen para separar lo que es cierto de lo que es exagerado. Pero no podemos detenernos en esta labor, porque nos desviaríamos de la ruta principal.

Tras dicho planteamiento, hay personas que han llegado a concluir que solo la revolución armada puede cambiar este lamentable estado de cosas, y algunas de ellas, sobre todo jóvenes campesinos, estudiantes universitarios o profesionales, han tomado la vía de la guerrilla.

Para nosotros no hay duda de que el problema mayor y más crítico de la sociedad colombiana es este abismo entre las clases alta, media y media baja, por un lado, y la muy baja, tanto de las ciudades como del campo, por otro. Es esta coexistencia de dos Colombias dentro de un mismo territorio, la una próspera y la otra paupérrima y desarrapada. Ya antes habíamos mencionado tal diferencia de clases entre las fallas de nuestro organismo social, y ahora hemos de pensar si ella, sumada a la persistente lucha armada y al desespero producido por la pobreza, el desempleo y los contrastes con el nivel de vida y oportunidades de las demás clases, no van a conducir a la destrucción no lejana y brutal de las instituciones existentes, de lo que sus adversarios llaman con desprecio el establecimiento.

Sin duda el propósito de los rebeldes es cambiar un cuadro tan sombrio y llegar a la prosperidad, a la justicia social y a la paz, para lo cual no ven otro camino que el uso de fusiles y granadas, la guerra de guerrillas, la sangre y el fuego. El propósito es noble y altruísta, nace del sentimiento de justicia, de la angustia por los desposeidos y de la preocupación por el presente y el futuro del país. Pero los medios elegidos como únicos posibles, no ofrecen probabilidades serias de conducir a los fines deseados. Toda situación mala es susceptible de empeorarse. Si la fuerza lograra producir algún cambio, finalmente, éste seria el de caer en manos de una dictadura de derechas. Desde luego, dentro de las condiciones colombianas de hoy, este cambio y esta consecuencia parecen hipótesis remotas. Lo único seguro es que la violencia a todos arruina y todo lo destruye o, en el menos malo de los casos, impide el desarrollo, como experimentalmente lo demuestran nuestros setenta años de guerras civiles recurrentes.

La experiencia también comprobó que una vez iniciada y consolidada la paz, a principios del siglo XX, se abrió entre nosotros la era del progreso, de un progreso sorprendente, así hubieran subsistido y subsistan muchos problemas y, entre ellos, este que hemos clasificado como el más grave, el de la brecha social. La paz trajo, entre otras cosas, el desarrollo del cultivo, beneficio y comercialización del café, esto último dentro y fuera del país: el nacimiento de la industria manufacturera y la extensión y enriquecimiento del comercio, todo lo cual permitió, a su vez, el auge de una clase media que en el siglo pasado era insignificante en volumen e influencia y hoy por hoy es muy numerosa e influyente, hasta el punto de que a ella pertenecen la inmensa mayoría de las cámaras legislativas, la administración, sin exceptuar al presidente de la república ni a la oficialidad de las fuerzas armadas y de la policia; el poder jurisdiccional, la burocracia privada, los pequeños industriales, comerciantes y terratenientes, y el clero. También la paz abrió paso a la formación de la clase obrera, que en el siglo XIX era artesanal y escasa. Nació muy pobre pero en la actualidad vastos sectores suyos pueden considerarse incorporados dentro de la clase media y constituyen fuerte grupo de presión, gracias a las organizaciones sindicales.

Todos esos cambios, que apenas podemos ahora medio esbozar, han implicado mayor acceso a la libertad, en cuanto al número de beneficiarios y al mejor disfrute de esta misma. A una libertad que, desde luego, no ha

sido ni podría ser nunca absoluta, en el terreno de los hechos, como no lo ha sido casi nunca en el de las normas jurídicas colombianas.

Descartada la fuerza, debemos explorar otros caminos para solucionar los problemas de nuestro subdesarrollo, empezando por el de la aguda diferenciación social, ya señalada.

Quizás es conveniente recordar, para acercarnos a este asunto, que si bien la democracia económica no es absolutamente indispensable para que exista la democracia política, como lo demuestra la historia de numerosos pueblos, sí ha sido, continúa y, probablemente, continuará siendo su mejor soporte.

Por el aspecto del Estado, de lo que a éste corresponde en ese empeño, debemos volver los ojos, en primer término, a lo que podríamos denominar como el plano o guía general y básica, que se encuentra en el artículo 32 de la Constitución, incorporado a ésta en la reforma aprobada por todos los partidos y sectores políticos en 1968, por iniciativa del Movimiento Revolucionario Liberal y de acuerdo con las ideas esenciales del proyecto concebido y elaborado, conjuntamente, por el doctor Alfonso López Michelsen y por el autor del presente estudio.

He aqui el artículo:

"Se garantizan la libertad de empresa y la iniciativa privada dentro de los limites del bien común, pero la dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados, para racionalizar y planificar la economía a fin de lograr el desarrollo integral".

"Intervendrá también el Estado, por mandato de la ley, para dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales, dentro de una política de ingresos y salarios, conforme a la cual el desarrollo económico tenga como objetivo principal la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad, y de las clases proletarias en particular (art. 6º del acto legislativo número 1 de 1968").

¿Cuál es el espíritu, el sentido de esta norma, que algunos han tildado de contradictoria, pero que no lo es sino que, por el contrario, concilia
e integra las características de nuestro régimen económico de libertad, dentro de límites razonables, y de dirección e intervención estatales? Consiste
en dar la posibilidad de que coexistan, sin ahogarlos, el derecho de crear,
y poseer y gerenciar empresas, sin suprimir la iniciativa privada, estimulada
por el interés de lucro, de una parte, con los derechos de la sociedad, de la
otra; esto último, no abandonándola a las luchas inclementes del mercado
ni a la dificultad de conocer y hacer predominar los intereses comunes por
sobre los del individuo, que suelen caracterizar a la mayoría de los grupos
de interés económico o a la de sus integrantes.

La dirección general de la economía no significa estatismo absoluto, ni suplantación de los particulares en lo que pueden hacer de acuerdo con sus fuerzas, derechos y deberes, sino orientación y consecuente toma de grandes decisiones concernientes a la planeación y a la política económica globales, planeación que es solo indicativa y no imperativa, y política que se ejecuta, también, a grande escala, no en detalle ni en interés exclusivo de personas ni de grupos ni de clases, considerados aisladamente, sino de la Nación, de todos los habitantes, en su conjunto. El principal instrumento de este régi-

men de mutuos límites y contrapesos es la intervención estatal que, por esencia, por significado, supone la existencia de propiedad privada, de empresas particulares, de autonomía individual, no absolutas ni incontroladas pero sí suficientes para que existan producción, estímulo y beneficios razonables, todo con arreglo a un ordenamiento jurídico previo y general que da suficientes garantías.

El campo de la intervención y su objeto están señalados en el artículo 32 que se comenta: El primero es todo lo concerniente a los bienes y servicios. El segundo, lograr el desarrollo, dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales y, principalmente, realizar la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad y de las clases proletarias, en particular.

La concepción teórica de este artículo corresponde a lo que, en la práctica, había sido y es la economía colombiana: Una concertación, un compromiso, entre la libertad personal y la dirección e intervención del Estado. Ni durante el régimen de socialismo agrario de los primitivos chibchas, ni durante el periodo colonial bajo la monarquía española, ni durante la república, el régimen capitalista de otros países ha existido entre nosotros. Probablemente, entre otras razones, porque jamás ha habido, en términos absolutos, grandes capitales, ni públicos ni privados.

Buena forma de dar aplicación al artículo 32 para llegar a los mejores resultados es la colaboración entre el Estado y los particulares, el mecanismo de concertación, cuyo óptimo ejemplo en cuanto a organización y efectos puede encontrarse en los estatutos de la Federación Nacional de Cafeteros, entidad privada gremial; en los contratos que ésta ha celebrado y mantiene con el gobierno nacional, y en los medios económicos que la ley ha creado y complementado posteriormente para hacer posible, en la práctica, este mecanismo.

No se trataria de copiar al pie de la letra el sistema cafetero. Pero este si debería servir de modelo, aunque elástico, en muchos otros casos. No olvidemos que la gran mayoría de las fincas cafeteras son pequeñas, donde viven y trabajan familias campesinas de cinco o seis personas, que son sus dueñas y beneficiarias. Que más o menos un 15% de la población colombiana, o sean unos 4 millones de personas, derivan directamente su sustento de la industria cafetera, que comprende tanto el cultivo como los procesos semiindustriales e industriales, el mercadeo interno y el manejo de los mercados externos, y la cual se explota conjuntamente entre los particulares y el gobierno. Que en ella están asociados los capitales y el trabajo de los dos sectores, que la dirección general es compartida, pero que la administración y gerencia, inclusive en el sector externo, corresponden a los particulares. Este régimen asegura la formación de los capitales necesarios y la generación de ingresos remunerativos para el gobierno y los cafeteros, entre otras ventajas importantes. Ni los cafeteros son empleados del gobierno ni éste es el dueño y dictador de la economia cafetera.

Los medios que, en principio, podrían someterse al estudio y debate del país, para eliminar la pobreza y la injusticia y así acelerar el desarrollo, serian, entre otros: La concertación económica, es decir la creación de muchas empresas mixtas, agrícolas, agroindustriales y de comercialización. La

mayoría pequeñas y regionales, otras medianas y algunas, las menos, de mayor escala. No parece lo prudente esperar años hasta que se formen grandes capitales privados que traigan el desarrollo, sino reunir antes capitales del Estado y de los particulares, y medios legales coercitivos, de alcance sobre todo el territorio, con iniciativa y capacidad gerencial privadas.

La intervención del Estado destinada solo a racionalizar la economía y a mejorar las condiciones de los asalariados, como estaba prevista en la Constitución a partir de 1936, si bien permitió transformar la economía colombiana y, en especial, la situación laboral, era incompleta. La fórmula de 1968 es integral, complementa y permite ampliar y perfeccionar el mecanismo de concertación. Sin éste y probablemente durante muchos años, nuestro sector privado no podría generar ingresos que permitieran un nivel de vida decoroso y justo a sus trabajadores, ni el Estado podría generar medios suficientes para atender adecuadamente a sus obligaciones, no obstante ser el dueño de la casi totalidad de los recursos naturales colombianos.

Así, la libertad de asociación y la intervención del Estado sumadas a la mejora e incremento de la educación, al derecho de voto, al ahorro, y a otros medios que la inteligencia y el estudio de los colombianos han ido concibiendo y aplicando o podrían encontrar en un término prudencial, lograrían acelerar el proceso de evolución pacífica que ya se inició en la segunda década del presente siglo y ha venido aumentando cada vez más rápido, como nos fue dado presenciar a quienes superamos ya la frontera de los cincuenta y aun de los sesenta años de edad.

Con imaginación, con reflexión, con trabajo, con voluntad, con perseverancia, con fe en Colombia y patriotismo, podríamos salir, y no muy tarde, de las graves dificultades que muchas veces nos parecen agobiadoras y sin ningún remedio.

Nuestra trayectoria histórica; la indole civilista del pueblo, apoyada en su indomable espíritu de libertad; la demostrada esterilidad de las luchas armadas en el pasado; el limitado poder destructivo de las guerrillas y del terrorismo en el presente, no obstante sus ocasionales avances y su prolongación en el tiempo; la inteligencia ostensible de nuestra gente, que aprende rápido y se adapta y supera con facilidad a los cambios, lo cual le permite ascender en las escalas sociales; la solidez y bien concebida estructura de nuestras instituciones constitucionales, que también evolucionan con los tiempos, y la infraestructura económica y cultural de nuestra nación, a pesar de las fallas antes expuestas, permiten esperar razonablemente que el Estado colombiano no esté condenado a desintegrarse sin remedio.

Nadie, desde luego, y menos el autor de este trabajo, podría contentarse con las cosas como están y es no solo indispensable sino urgente corregir las fallas, acelerar el desarrollo, perfeccionar el ejercicio diario de la libertad, lograr una paz amable y duradera y alcanzar efectiva y prontamente la justicia social, todo mediante el imperio suave y voluntario del derecho.

La realización de estos propósitos y la búsqueda y hallazgo de los medios prácticos e inmediatos adecuados, es la tarea que corresponde a los colombianos de esta hora sin distinción de raza, credo, sexo o recursos económicos.