

**EL DERECHO DE REUNIÓN EN VIGENCIA DEL DECRETO 1923 DE 1978 –
ESTATUTO DE SEGURIDAD NACIONAL: INSTRUMENTO JURÍDICO DE LA
DOCTRINA DE SEGURIDAD NACIONAL EN EL MARCO DEL ESTADO DE
SITIO EN COLOMBIA.**

JENNY ANDREA LIZCANO GONZÁLEZ

IVONE ALEJANDRA PRADA TORRES

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA
BUCARAMANGA**

2020

**EL DERECHO DE REUNIÓN EN VIGENCIA DEL DECRETO 1923 DE 1978 –
ESTATUTO DE SEGURIDAD NACIONAL: INSTRUMENTO JURÍDICO DE LA
DOCTRINA DE SEGURIDAD NACIONAL EN EL MARCO DEL ESTADO DE
SITIO EN COLOMBIA**

JENNY ANDREA LIZCANO GONZÁLEZ

IVONE ALEJANDRA PRADA TORRES

**Trabajo de Grado presentado como requisito para optar por el título de
Abogado**

Director

CARLOS ALFONSO PEÑARANDA MOLINA

Magíster en Derecho

Codirectora

LINA CONSTANZA DÍAZ BOADA

Magíster en Historia

UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER

FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS

ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA

BUCARAMANGA

2020

CONTENIDO

	pág.
1. DOCTRINA DE SEGURIDAD NACIONAL	21
1. 1. TEORÍA Y DOCTRINA DE LA SEGURIDAD NACIONAL	21
1. 2. SURGIMIENTO Y DESARROLLO DE LA DOCTRINA DE SEGURIDAD NACIONAL.	24
1. 2. 1. Factores que influyeron en el surgimiento de la Doctrina de Seguridad Nacional.	24
1. 3. CARACTERÍSTICAS DE LA DOCTRINA.	29
1. 3. 1. Un nuevo enemigo.	32
1. 3. 2. Rol Del Militarismo.	34
1. 3. 2. 1. Atribución de funciones.	36
1. 3. 2. 2. Militarismo y problemáticas sociales.	37
1. 3. 3. Represión a Derechos y Libertades Individuales.	38
1. 4. LA DOCTRINA DE SEGURIDAD NACIONAL EN COLOMBIA.	40
1. 4. 1. Contexto Latinoamericano.	40
1. 4. 2. Gobierno civil y democrático.	42
1. 4. 3. Caso Colombia.	44
1. 4. 4. Decreto 1923 de 1978 - Estatuto de Seguridad Nacional.	46
2. EL DERECHO DE REUNIÓN, UNA LIBERTAD INDIVIDUAL Y UNA GARANTÍA CONSTITUCIONAL.	55
2. 1. DERECHO DE REUNIÓN EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA DE 1886.	57

2. 2. DERECHO DE REUNIÓN EN INSTRUMENTOS JURÍDICOS INTERNACIONALES.	60
2. 2. 1. Reconocimiento a la persona:	61
2. 2. 2. Carácter Pacífico del Derecho de Reunión:	62
2. 2. 3. Aceptación de Restricciones al Derecho de Reunión:	63
2. 3. EJERCICIO DEL DERECHO DE REUNIÓN EN EL ESTATUTO DE SEGURIDAD NACIONAL EN COLOMBIA	64
2.3.1. El estado de sitio y las garantías constitucionales.	64
2. 3. 2. Antecedentes del Estatuto de Seguridad Nacional y el derecho de reunión.	73
2. 3. 3. Derecho de reunión bajo la vigencia del Decreto 1923 de 1978 - Estatuto de Seguridad Nacional.	76
2. 4. EL DERECHO DE REUNIÓN A LA LUZ DE LA DOCTRINA DE SEGURIDAD NACIONAL.	85
3. LA DOCTRINA DE SEGURIDAD NACIONAL LLEVADA A LA PRÁCTICA EN SANTANDER	89
3. 1. SINDICALISMO Y EL DERECHO DE REUNIÓN: CASO SINTRAHACIENDA	92
3. 1. 1. Movilización Nacional.	96
3. 1. 2. Movilización Local.	100
3. 1. 3. Movilización de Sintrahacienda y Estatuto de Seguridad Nacional.	103
3. 2. MOVIMIENTO ESTUDIANTIL EN BUCARAMANGA Y EL DERECHO DE REUNIÓN COMO BASE DE LA PROTESTA	107
3. 2. 1. Alza en Tarifas del Transporte, detonante de la movilización estudiantil	108
3. 2. 2. Bucaramanga: rechazo generalizado al alza de tarifas	109

3. 2. 3. Movimiento estudiantil y Estatuto de Seguridad Nacional	113
3. 3. 1. Lo ocurrido el 12 de junio de 1981.	122
3. 3. 2. Movilización popular y Estatuto de Seguridad Nacional:	124
3. 4. EL DERECHO DE REUNIÓN, COMO BASE DE LA MOVILIZACIÓN SOCIAL, Y LA DOCTRINA DE SEGURIDAD NACIONAL	127
4. A MODO DE CONCLUSIÓN	129
BIBLIOGRAFÍA	132

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Paralelo Derecho de Reunión: Constitución de 1886 y Decreto 1923 de 1978.....	78
--	----

LISTA DE IMÁGENES

Imagen 1. Empleados de Minhacienda se declaran en huelga de hambre.....	101
Imagen 2. Huelguistas se “tomaron” la catedral para protestar.	102
Imagen 3. Violentos disturbios estudiantiles.	113
Imagen 4. Violenta incursión.....	115
Imagen 5. Hacia la carretera.....	122
Imagen 6. "Más de 200 disparos durante la marcha".	124

LISTA DE ACRÓNIMOS Y SIGLAS

CN	Constitución Nacional
CONALTUR	Corporación Nacional del Transporte Urbano
CSJ	Corte Suprema de Justicia
CSTC	Confederación Sindical de Trabajadores de Colombia
DAS	Departamento Administrativo de Seguridad
DDHH	Derechos Humanos
DSN	Doctrina de Seguridad Nacional
EMPOSAN	Empresa de obras sanitarias de Santander
FECODE	Federación Colombiana de Educadores
FESTRA	Federación Santandereana de Trabajadores
FETRALSA	Federación de Trabajadores Libres de Santander
MAP	Programa de Asistencia Militar
OEA	Organización de los Estados Americanos
SINTRAHACIENDA	Sindicato de Trabajadores del Ministerio de Hacienda y Crédito Público
TIAR	Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca
UIS	Universidad Industrial de Santander
UNITRANSA	Unión Santandereana de Transportes Urbanos
UNO	Unión Nacional de Oposición
UTRASAN	Unión de Trabajadores de Santander

RESUMEN

TÍTULO: EL DERECHO DE REUNIÓN EN VIGENCIA DEL DECRETO 1923 DE 1978 – ESTATUTO DE SEGURIDAD NACIONAL: INSTRUMENTO JURÍDICO DE LA DOCTRINA DE LA SEGURIDAD NACIONAL EN EL MARCO DEL ESTADO DE SITIO EN COLOMBIA*.

AUTORES: JENNY ANDREA LIZCANO GONZÁLEZ; IVONE ALEJANDRA PRADA TORRES**.

PALABRAS CLAVE: Doctrina de Seguridad Nacional, Estatuto de Seguridad Nacional, Estado de Sitio, Derecho de Reunión, Militarismo.

DESCRIPCIÓN: El presente proyecto de investigación busca analizar el Decreto 1923 de 1978 como expresión jurídica de la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) en Colombia, teniendo por enfoque los lineamientos introducidos por esta norma respecto del Derecho de Reunión, como libertad y derecho individual reconocido por la Constitución de 1886, con ocasión a la introducción de un régimen de excepción en el ordenamiento jurídico colombiano, sustentado en la protección del orden público y la seguridad nacional.

En consecución de lo planteado, se introduce al estudio sobre la Doctrina de Seguridad Nacional, su surgimiento, presencia en Latinoamérica y sus características, a fin de identificarla. Posteriormente, se abordará el análisis jurídico del Decreto 1923 de 1978 con ocasión a los nuevos lineamientos introducidos por esta norma sobre el Derecho de Reunión, en busca de las características de la Doctrina que fueron incorporadas al instrumento jurídico, con ocasión a la regulación del Derecho de Reunión. Finalmente, con base en ello, revisar la implementación de la Doctrina de Seguridad Nacional a través de la aplicación de la normatividad analizada en tres (3) casos específicos que tuvieron lugar en Santander: Sintrahacienda (1979), Movimiento Estudiantil (1980) y Comuneros 81 (1981); movimientos que fueron la voz de diferentes luchas sociales en Santander y, en razón a ello, sujeto de aplicación de la DSN.

* Trabajo de Grado.

** Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Derecho y Ciencia Política. Director: Carlos Alfonso Peñaranda Molina, Magíster en Derecho; Codirectora: Lina Constanza Díaz Boada, Magíster en Historia.

ABSTRACT

TITLE: THE RIGHT OF ASSEMBLY IN FORCE OF THE DECREE 1923 OF 1978 - STATUTE OF NATIONAL SECURITY: LEGAL INSTRUMENT OF THE DOCTRINE OF THE NATIONAL SECURITY IN THE CONTEXT OF THE STATE OF THE SITE IN COLOMBIA*.

AUTHORS: JENNY ANDREA LIZCANO GONZÁLEZ; IVONE ALEJANDRA PRADA TORRES**.

KEYWORDS: National Security Doctrine, National Security Statute, State of Siege, Right of Assembly, Militarism.

DESCRIPTION: This research project seeks to analyze Decree 1923 of 1978 as a legal expression of the National Security Doctrine (DSN by its acronym in Spanish) in Colombia, focusing on the guidelines introduced by this rule regarding the Right of Assembly, as freedom and individual law recognized by the Constitution of 1886, on the occasion of the introduction of a system of exception in the Colombian legal system, based on the protection of public order and national security.

In pursuit of the issues raised, it is introduced to the study of the Doctrine of National Security, its emergence, presence in Latin America and its characteristics in order to identify it. Subsequently, the legal analysis of Decree 1923 of 1978 will be addressed during the new guidelines introduced by this standard on the right of assembly, searching for the characteristics of the Doctrine that were incorporated into the legal instrument, during the regulation of the law Assembly. Finally, based on this, review the implementation of the National Security Doctrine through the application of the regulations, analyzed in three (3) specific cases that took place in Santander: Sintrahacienda (1979), Movimiento Estudiantil (1980) and Comuneros 81 (1981); movements that were the voice of different social struggles in Santander and, as a result, subject to the application of the DSN.

* Degree work.

** Faculty of Human Sciences. School of Law and Political Science. Director: Carlos Alfonso Peñaranda Molina, Magíster en Derecho; Co-director: Lina Constanza Díaz Boada, Magíster en Historia.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación tiene por objetivo el análisis del Decreto 1923 de 1978 – Estatuto de Seguridad Nacional, circunscrito a la intervención que este tuvo sobre el derecho de reunión, incorporando, para ello, la Constitución Política de 1886, vigente durante la expedición y permanencia del Decreto 1923, y la figura de estado de sitio, vista como un régimen de excepción paralelo al ordenamiento jurídico ordinario. Esta normatividad, desarrollada por la clase dirigente, se produce en el marco de una realidad social e histórica de lucha social y de beligerancia, por parte del pueblo colombiano, y ante la presencia de la generalizada Doctrina de Seguridad Nacional en Latinoamérica que, para el caso colombiano, encontraría en el Decreto 1923 de 1978 una de sus más importantes expresiones jurídicas. Siendo esta, una herramienta a disposición del gobierno y las autoridades civiles y militares para perseguir y acallar toda “expresión comunista” que encontrara voz en el pueblo.

Este análisis jurídico que involucra multiplicidad de normas y figuras jurídicas no puede ser entendido sin el previo conocimiento de realidades y situaciones sociales e ideológicas como la Guerra Fría, la Doctrina de Seguridad Nacional, las dictaduras latinoamericanas de la segunda mitad del siglo XX y el paro cívico nacional de 1977, entre otras, que explican las causas y los efectos de la expedición de normatividad como el Decreto 1923 de 1978 que procura por la “protección de la vida, honra y bienes de las personas y garantiza la seguridad de los asociados”¹ y el Decreto 2131 de 1976 que “declara la turbación del orden público y el estado de sitio en todo en territorio nacional”². La realidad social da lugar a la norma y esta, a su vez, impacta a la realidad social de tal forma que, bajo determinadas doctrinas, se

¹ COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1923 de 1978 (6, septiembre, 1978). Por el cual se dictan normas para la protección de la vida, honra y bienes de las personas y se garantiza la seguridad de los asociados. En: Diario Oficial. Septiembre, 1978. Nro. 35101. p. 1.

² COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 2131 de 1976 (7, octubre, 1976). Por el cual se declaran la turbación del orden público y el estado de sitio en todo en territorio nacional. En: Diario Oficial. Octubre, 1976. Nro. 34663. p. 1.

convierte en un instrumento de persecución y terror, al servicio de las élites, contra la población.

Desde una concepción latinoamericana y en una aproximación al debate académico que se ha suscitado entorno a la Doctrina de Seguridad Nacional desde el enfoque socio-jurídico, la imposición de regímenes dictatoriales y la represión a la población civil mediante las restricciones a derechos y libertades, que estuvo dirigida, específicamente, a grupos poblacionales de posturas e ideologías de tenor comunista y de izquierda, se pretendió contener y erradicar, al interior de cada país, el desarrollo de corrientes desafiantes al statu quo, así como contener las reflexiones que circularan en la sociedad, tendientes a poner en riesgo la seguridad del Estado, respaldando así a los Estados Unidos en su lucha frontal contra el comunismo y en su carrera por posicionarse como única potencia mundial hegemónica, además de respaldar los intereses de las élites nacionales. Esta lucha hemisférica, dio lugar a la concepción de un nuevo enemigo que, además de ser una real amenaza externa, puede subvertir internamente; el nuevo enemigo, en palabras de Silva Serna³, representa una amenaza dual que obliga a plantear una estrategia de seguridad hemisférica pero también interna. Este enemigo, que se muestra como interno y externo a los Estados, desde finales de la década de los 40's, es el comunismo.

Ahora, a esta lectura de la lucha contra el comunismo, no fueron ajenos Estados aparentemente democráticos, con un poder civil y no militar en cabeza del Estado, como Colombia. Francisco Leal Buitrago, en alusión a la Doctrina de Seguridad Nacional, considera que esta “[...] es un fenómeno regional derivado de la influencia externa, pero con gran variación en sus manifestaciones particulares. [...] Afectó a las instituciones castrenses y a las sociedades de la región, aún a aquellas donde

³ SILVA SERNA, Juan Sebastián. La Seguridad Nacional en Colombia réspice pollum, Militarización de lo Civil y Enemigo Interno. CRITERIOS - Cuadernos de Ciencias Jurídicas y Política Internacional [en línea]. Bogotá: Universidad de San Buenaventura, 2009, julio-diciembre, Vol. 2., Núm. 2. p. 289. [Consultado 26, agosto, 2019]. DOI: <https://doi.org/10.21500/20115733.1917>

no hubo gobiernos militares. [...] como sucedió en Venezuela y Colombia”⁴; procediendo, estos gobiernos civiles, a incorporar al andamiaje normativo del Estado, legislación como el Decreto 1923 de 1978 – Estatuto de Seguridad Nacional, en el caso colombiano, bajo la figura de estado de sitio, definida por Tobón Tobón⁵, como aquella manifestación de la legislación de urgencia que ha evolucionado de tal manera, aumentando las facultades del ejecutivo, bajo el amparo de situaciones de necesidad que implica la toma de medidas urgentes en donde, en su origen, no estaba reunido el poder legislativo. Este régimen de excepción, permitió la incorporación legal de la Doctrina de Seguridad Nacional a través de expresiones normativas como Decreto 1923 de 1978, manifiesto interventor y regulador de libertades y derechos individuales en privilegio del orden público y la seguridad del Estado, y no solo eso, esta normatividad otorgó nuevas competencias de orden civil a un estamento militar ya desmedido de sus facultades e injerencia sobre la población civil, tuvo lugar entonces una militarización de los estamentos judiciales y educativos agudizada entre 1979 y 1980, con la entrada en vigencia del Estatuto de Seguridad Nacional⁶, el cual generó estragos y represión en legítimas expresiones del pueblo colombiano como manifestaciones, huelgas, protestas y reuniones, esta última expresión, traducida en derecho de rango constitucional por el constituyente de 1886, quién reconoció el derecho de reunión a “toda parte del pueblo”.

La trascendencia del derecho de reunión, se circunscribe a que constituye la base para el ejercicio de otros derechos que entrañan la voluntad del pueblo, como lo son

⁴ LEAL BUITRAGO, Francisco. La Doctrina de Seguridad Nacional: Materialización de la Guerra Fría en América del Sur. Revista de Estudios Sociales [en línea]. 2003, junio, Núm. 15. p. 74-87. [Consultado 29, abril, 2019]. ISSN 0123-885X. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81501506>

⁵ TOBÓN TOBÓN, Mary Luz. La imposibilidad de suspensión de los derechos humanos y las libertades fundamentales durante los estados de excepción en Colombia: análisis desde el derecho constitucional e internacional de los derechos humanos. [En línea]. Tesis. Universidad Complutense, 2017. p. 81. [Consultado 20, julio, 2019]. Disponible en <https://eprints.ucm.es/43195/>

⁶ JIMÉNEZ, Catalina. Aplicación e Instrumentalización de la Doctrina de Seguridad Nacional en Colombia (1978-1982): Efectos sobre la Temática de Derechos Humanos. Reflexión Política [en línea]. 2009, diciembre, Vol. 11, Núm. 22. p. 163. [Consultado 12, julio, 2019]. ISSN: 0124-0781. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11012487012>

el derecho de huelga, petición y protesta. En palabras de Guardia, “[...] una vasta gama de prerrogativas permite ser ejercidos a través de la reunión: el de libertad de expresión, de petición, de religión y así también, ser un medio constitutivo en el procedimiento que construye las columnas básicas de una democracia”⁷. Teniendo por enfoque el derecho de reunión y por objeto de estudio la Doctrina de Seguridad Nacional y el Estatuto de Seguridad Nacional como una posible manifestación jurídica de aquella, la presente investigación pretende responder al siguiente problema de investigación: ¿De qué forma la regulación del derecho de reunión contenida en el Decreto 1923 de 1978 -Estatuto de Seguridad Nacional, con ocasión del estado de sitio, constituyó un instrumento jurídico de la Doctrina de Seguridad Nacional en Colombia?

La búsqueda de la manifestación jurídica de la Doctrina de Seguridad Nacional en Colombia nos conducirá a través del estudio teórico y del debate académico sobre la Doctrina de Seguridad Nacional, su surgimiento, sus características, sus expresiones para, una vez identificada, introducimos al análisis jurídico de normatividad que incorpore las características de la Doctrina, vistas desde la intervención al derecho de reunión, y en constante alusión a ello, revisar la incorporación de la DSN en el ordenamiento jurídico colombiano en tres (3) casos específicos.

Como se lee, el desarrollar de manera paralela tal multiplicidad de normas, figuras jurídicas, hechos y teorías plantea un reto, para lo cual, se propone el desarrollo de una metodología investigativa que al abordar el objeto de investigación (Decreto 1923 de 1978) se sirva de técnica de investigación documental (propia de la investigación jurídico-dogmática^{***}) para estudiar la norma con miras a rastrear, a

⁷ GUARDIA, Lucas, *et al.* La Convención Americana de Derechos Humanos y su Proyección en el Derecho Argentino. [En línea]. 1era ed. Buenos Aires: La Ley, 2013. p. 256. (Citado 07, octubre, 2019). Disponible en <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/libros/pdf/la-cadh-y-su-proyeccion-en-el-derecho-argentino/la-cadh-y-su-proyeccion-en-el-derecho-argentino.pdf>. ISBN 978-987-03-2415-7.

^{***} La Investigación jurídico-dogmática es histórica, comparativa, interpretativa, propositiva y exploratoria. Su técnica de investigación es documental y sus conclusiones apuntan a demostrar el sentido de leyes, jurisprudencia y doctrina de autores.

través de ella, la manifestación de la Doctrina de Seguridad Nacional en relación a la intervención de derechos y libertades individuales, específicamente el derecho de reunión (investigación socio-jurídica****), siguiendo lineamientos del enfoque histórico-jurídico****, a fin de abordar el análisis Decreto 1923 de 1979 teniendo presente, como contexto de la norma, la Guerra Fría, el paro cívico de 1977, la Doctrina de Seguridad Nacional y el estado de sitio. Con base en ello, se plantea revisar la implementación de la DSN a través de la aplicación de la normativa en tres (3) casos específicos que tuvieron lugar en Santander, para lo cual, se recopilará material periodístico que se contrastará con fuente secundaria, en busca de la aplicación del Decreto 1923 de 1978 y, con ello, la expresión de la Doctrina de Seguridad Nacional.

La metodología expuesta, implica un constante diálogo y el retomar, una y otra vez, los conceptos desarrollados desde diferentes perspectivas a fin de establecer asociaciones entre los mismos que permitan al lector entender cómo el derecho de reunión, el Decreto 1923 de 1978 – Estatuto de Seguridad Nacional, la Doctrina de Seguridad Nacional y la figura excepcional de estado de sitio están estrechamente ligados entre sí a fin de desentrañar la presencia de la DSN en el ordenamiento jurídico colombiano.

El primer capítulo propone una revisión teórica y sociológica de la Doctrina de Seguridad Nacional, partiendo de la distinción entre Teoría de Seguridad Nacional como invención estadounidense y Doctrina de Seguridad Nacional como adopción y participación Latinoamericana en las dinámicas de la Guerra Fría. A reglón seguido, se estudiarán los factores que dieron lugar al surgimiento de la Doctrina, como los presenta Francisco Leal Buitrago, y las características que bajo el régimen de dictaduras adopta la Doctrina de Seguridad nacional, como bien lo advierte Luis

**** La Investigación socio-jurídica enfatiza en la eficiencia de la norma para cumplir los objetivos del legislador y la finalidad del Estado y frente a los hechos, problemas o persona regulados. Es una investigación que en su desarrollo estrecha la relación sistema normativo-realidad social.

***** La metodología histórico – jurídico plantea como fundamental la lectura del contexto histórico que rodea la norma, además del planteamiento gramatical, lógico y sistemático; teniendo en cuenta el desarrollo histórico de la sociedad en general y de las instituciones de derecho en particular.

A. Costa Pinto. Teniendo conocimiento de lo que, en forma teórica-práctica, constituye la Doctrina de Seguridad Nacional, nos daremos a la tarea de definir las características que nos permitan identificar la presencia de la Doctrina a través de la experiencia latinoamericana y, finalmente, a partir de la anunciada caracterización introducimos al caso colombiano para, desde una perspectiva sociológica y jurídica, observar la presencia de la DSN.

En el segundo capítulo, se introducirá al estudio principalmente jurídico del derecho de reunión como enfoque que permita analizar lo incorporado por el Decreto 1923 de 1978 frente a derechos y libertades individuales, y como esto encuentra sustento en las identificadas características de la Doctrina de Seguridad Nacional. Para ello, se estudiará el derecho de reunión desde lo previsto en el artículo 46 de la Constitución de 1886, e instrumentos jurídicos internacionales que lo incorporaron, así como los nuevos lineamientos que, para el ejercicio del mismo, introdujo la declaratoria de estado de sitio en 1976 y la expedición del Decreto 1923 de 1978 – Estatuto de Seguridad Nacional. Finalmente, se analizará el derecho de reunión a la luz de la Doctrina de Seguridad Nacional, teniendo por referentes la caracterización de la misma y lo introducido por el Decreto 1923 a el ejercicio del derecho.

El tercer y último capítulo propone un ejercicio por evidenciar los efectos que a nivel social tiene la incorporación, en el ordenamiento jurídico y a nivel ideológico, de la Doctrina de Seguridad Nacional a través de la documentación de casos que involucran a diferentes actores como organizaciones sindicales, estudiantiles y sociales que fueron seriamente lesionadas por una Doctrina que los catalogó como “enemigos”, además de intentar rastrear la aplicación o amenaza del Decreto 1923 de 1978 sobre el libre ejercicio del derecho de reunión en Santander.

El presente proyecto se presenta como un intento por ir más allá del estudio de los efectos de una norma, para adentrarse a la búsqueda de causas o detonantes de la misma que a nivel social e histórico son palpables, toda vez que, la norma existe en respuesta a la realidad y se propone, en todo caso, intervenirla; encontrándose esta

intromisión sustentada en contenidos ideológicos que no siempre son legítimos, a pesar de ser legales.

1. DOCTRINA DE SEGURIDAD NACIONAL

A lo largo del presente documento, buscamos evidenciar una estrecha conexión entre el estado de sitio, el Estatuto de Seguridad Nacional y la Doctrina de Seguridad Nacional, siendo esta determinante de las manifestaciones o variaciones de las mencionadas figuras en Colombia entre los años 1978 y 1982. Es por ello, que el presente capítulo tiene por objetivo precisar teóricamente la Doctrina de Seguridad Nacional, definir sus características, las cuales nos permitan identificarla y reconocer su presencia en Colombia, desde un enfoque de tipo sociológico e histórico que, posteriormente, permitirá realizar un análisis jurídico a profundidad, con conocimiento de causa de lo que constituye la Doctrina de Seguridad Nacional en Colombia, la cual inspira la intervención de las figuras de derecho objeto de estudio, como lo son el estado de sitio, el Decreto 1923 de 1978 y, especialmente, la regulación introducida por éste respecto del ejercicio del derecho de reunión en Colombia.

Inicialmente, se hará énfasis en las diferencias conceptuales que presenta la Seguridad Nacional vista desde la Teoría y desde la Doctrina, partiendo de la posible conexión de estos dos puntos de vista, se podrá profundizar en los elementos que contribuyeron al surgimiento y desarrollo de la Doctrina de Seguridad Nacional. A reglón seguido, se expondrán las características fundamentales establecidas para la Doctrina desde la academia, con el fin de realizar un posterior estudio, más detallado, de características precisas para abordar el caso colombiano, para cuyo análisis se resaltarán dos de los aspectos jurídicos determinantes como respuesta a la Doctrina de Seguridad Nacional en Colombia: el Estado de Sitio y el Decreto 1923 de 1978 - Estatuto de Seguridad Nacional.

1. 1. TEORÍA Y DOCTRINA DE LA SEGURIDAD NACIONAL

En medio del posicionamiento hegemónico norteamericano del siglo XX, la Seguridad Nacional comenzó a ser considerada como una categoría política base de la estrategia militar estadounidense con miras a consolidar su dominio en

América Latina, en el marco de la Guerra Fría. Dicha categoría política logró tener un doble ámbito de desarrollo en América, primero, como Teoría de Seguridad Nacional y, posteriormente, desde la Doctrina de Seguridad Nacional.

La Teoría de Seguridad Nacional es definida por González Carvajal como “una creación exclusivamente norteamericana, orientada a justificar desde la academia militar las políticas de seguridad de los Estados Unidos de cara a la lucha contra el comunismo una vez concluida la Segunda Guerra Mundial”⁸. La formación adquirida en las academias militares estadounidenses en virtud de la cooperación militar, tras la firma del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca – TIAR, propició la asimilación de la Teoría de Seguridad Nacional en los militares latinoamericanos, lo que aportó significativamente al posterior surgimiento de una ideología en Latinoamérica. Por su parte, la Doctrina de Seguridad Nacional es definida por González Carvajal como una “ideología mediante la cual, la institución militar como cuerpo, tomando como base los postulados de la Seguridad Nacional norteamericana, asume responsabilidades directas en el manejo del Estado a partir del control político”⁹.

Estos dos escenarios pueden presentarse, por un lado, como los presupuestos teóricos de la política de seguridad estadounidense en su lucha contra el comunismo y, por otro, como la adopción de esos presupuestos orientados al control estatal desde la institución castrense en Latinoamérica. Entonces, ¿podría hablarse de la transformación de la Teoría de Seguridad Nacional en Doctrina de Seguridad Nacional? tal concepción puede ser confusa al pretender limitar la doctrina a la puesta en práctica de los presupuestos de la teoría. Como señala Foucault, “la práctica es un conjunto de conexiones de un punto teórico con otro, y la teoría un

⁸ GONZÁLEZ CARVAJAL, Pedro Juan. La Doctrina de la Seguridad Nacional en Colombia (1958-1982), Citado por MUÑOZ TEJADA, Julián Andrés. Doctrina de la Seguridad Nacional. Relaciones entre saber y poder: Discurso y prácticas. Revista Estudios de Derecho [Base de datos en línea]. 2006, Vol. 63, Núm. 142. p. 189 [Consultado 27, julio, 2019]. ISSN: 0120-1867. Disponible en: <https://aprendeonline.udea.edu.co/revistas/index.php/red>

⁹ *Ibíd.*, p. 189.

empalme de una práctica con otra”.¹⁰ Es decir, que la correspondencia que existe entre teoría y práctica no implica, por sí misma, que la Doctrina de Seguridad Nacional sea aplicación o consecuencia de la Teoría de Seguridad Nacional, sin dejar de lado el importante rol formativo de la Teoría en el cuerpo militar latinoamericano, que finalmente implementó la Doctrina.

En el texto Doctrina de la Seguridad Nacional - Relaciones entre Saber y Poder: Discurso y Prácticas, Muñoz Tejada¹¹, hace algunas consideraciones que permiten diferenciar sustancialmente el surgimiento y funcionamiento de la Teoría y la Doctrina: la Teoría surgió por la necesidad de legitimar ante la sociedad algunas decisiones políticas estadounidenses para mantener el orden público, mientras que la Doctrina pretendía complementar los postulados de la Teoría con las condiciones específicas de los diferentes países latinoamericanos, llegando a descontextualizar la teoría. De igual forma, señala Muñoz Tejada¹² que, la Teoría legitimó el rol militar en el mantenimiento del orden público al relevar la noción de enemigo externo por enemigo interno, presupuesto que finalmente fue adoptado en Latinoamérica, en donde la Doctrina justificó que los militares tomaran el poder del Estado para combatir lo que consideraban las insurgencias comunistas internas.

Si bien las condiciones son distintas y una no es consecuencia directa de la otra, el fin perseguido tanto por la Teoría como por la Doctrina, desde la perspectiva militar, era el de proteger los “valores base de la sociedad” de la influencia comunista externa e interna, influyendo directamente en el mantenimiento de la seguridad y las políticas hemisféricas, aun cuando este objetivo implicara la erradicación de cualquier manifestación institucional o social contraria a sus intereses.

¹⁰ FOUCAULT, Michel. Los Intelectuales y el Poder, Citado por MUÑOZ TEJADA, Julián Andrés. Doctrina de la Seguridad Nacional. Relaciones entre saber y poder: Discurso y prácticas. Revista Estudios de Derecho [Base de datos en línea]. 2006, Vol. 63, Núm. 142. p. 189 [Consultado 27, julio, 2019]. ISSN: 0120-1867. Disponible en: <https://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/red>

¹¹ MUÑOZ TEJADA, Julián Andrés. Doctrina de la Seguridad Nacional. Relaciones entre saber y poder: Discurso y prácticas. Revista Estudios de Derecho [Base de datos en línea]. 2006, Vol. 63, Núm. 142. p. 190 [Consultado 27, julio, 2019]. ISSN: 0120-1867. Disponible en: <https://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/red>

¹² *Ibid.*, p. 190.

1. 2. SURGIMIENTO Y DESARROLLO DE LA DOCTRINA DE SEGURIDAD NACIONAL.

Producto de la influencia político-económica adquirida y ejercida por Estados Unidos en Latinoamérica, especialmente durante la Guerra Fría, los países latinoamericanos comenzaron a participar en las dinámicas bélicas mediante la cooperación militar con Estados Unidos, posibilitando ampliamente que aspectos teóricos norteamericanos impregnaran el desarrollo de la política y el rol militar al interior de las sociedades y estados latinoamericanos. La cooperación militar dio lugar a que las instituciones militares de Latinoamérica adaptaran los presupuestos de la Teoría de Seguridad Nacional estadounidense, pero atendiendo a los requerimientos particulares de países en los que se consideraba había una inminente incursión comunista que pondría en riesgo la estabilidad de la región, propiciando, junto a diversos factores, el surgimiento de la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) en la región.

1. 2. 1. Factores que influyeron en el surgimiento de la Doctrina de Seguridad Nacional. Francisco Leal Buitrago¹³ establece en *Surgimiento, Auge y Crisis de la Doctrina de Seguridad Nacional en América Latina y Colombia*, los factores externos determinantes para la gestación de la Doctrina de Seguridad Nacional. Inicialmente, hace referencia a la descolonización como primer factor, partiendo de los cambios en las relaciones internacionales que provocaron el inicio del proceso descolonizador en el mundo durante el siglo XX, bajo el liderazgo de diferentes movimientos sociales a los que se les hizo frente con la Doctrina de la Guerra Revolucionaria Francesa, en la que se crearon tácticas de contrainsurgencia que, posteriormente, fueron adoptadas como presupuestos de la Doctrina de Seguridad Nacional. El segundo factor, hace referencia a las ideologías originarias de las revoluciones rusa y china que, finalmente, fueron adoptadas en el ejercicio militar bajo la instrucción de la DSN: la dominación del colonialismo y las tácticas militares

¹³ LEAL BUITRAGO, Francisco. Surgimiento, Auge y Crisis de la Doctrina de Seguridad Nacional en América Latina y Colombia. Análisis Político [en línea]. 1992, enero-abril, Núm. 15. p. 6-34. [Consultado 26, julio, 2019]. ISSN: 0121-4705. Disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/74379/67170>

de contrainsurgencia. Señala Leal Buitrago que el sometimiento de países de Europa Oriental por parte de la Unión Soviética aceleró la adopción de la política estadounidense frente al comunismo, pues identificaron a la URSS “como enemigo principal y las guerras anticolonialistas y los procesos de cambio social del momento como provocados por esa potencia”¹⁴.

Otro factor es la influencia en la geopolítica latinoamericana de las nociones de defensa europea con la concepción orgánica del Estado (carácter estratégico de los recursos naturales y de las fronteras, y en el conflicto potencial de los países vecinos en competencia por el control del espacio y los recursos limitados) y con la concepción de guerra total, en la que destacaba el manejo psicológico de la sociedad a través de una visión monolítica, así como los principios españoles sobre la obligación militar de intervenir en política con posibles peligros para la estabilidad de la sociedad¹⁵.

El quinto factor es el triunfo de la revolución cubana, asumida como modelo ideológico inspirador de procesos de cambio político-social, como la teoría de la dependencia, las doctrinas marxista-leninista y maoísta, y el surgimiento de la doctrina revolucionaria cubana¹⁶. Con ello, fue posible el establecimiento de movimientos armados rebeldes en Latinoamérica, considerados por los militares como seguidores del comunismo y, por ende, enemigos que se debían combatir. La importancia de Cuba no se disipó, por el contrario, debido a la Crisis de los misiles se consolidó la lucha revolucionaria, provocando en sus detractores procesos que

¹⁴ *Ibíd.*, p. 10.

¹⁵ TAPIA VALDÉS, Jorge. La Doctrina de la Seguridad Nacional y el Rol Político de las Fuerzas Armadas. En Juan Carlos Rubinstein (comp.) *El Estado Periférico Latinoamericano*, Citado por LEAL BUITRAGO, Francisco. *Surgimiento, Auge y Crisis de la Doctrina de Seguridad Nacional en América Latina y Colombia. Análisis Político* [en línea]. 1992, enero-abril, Núm. 15. p. 11. [Consultado 26, julio, 2019]. ISSN: 0121-4705. Disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/74379/67170>

¹⁶ LEAL BUITRAGO. *Op. cit.*, p. 11

la exterminaran. De igual forma, debido a esta crisis entre Estados Unidos y Cuba, se incluyó formalmente a Latinoamérica en el panorama de la Guerra Fría¹⁷.

Los dos últimos factores están enfocados a explicar el rol o influencia estadounidense en el desarrollo de las políticas militares latinoamericanas, ya que los gobiernos de la región fueron sustituidos en el manejo de la política militar por la orientación de Estados Unidos¹⁸. Fue en ese contexto de nueva tutela que se redefinieron las directrices militares basadas en las nuevas teorías y recursos, producto de los factores anteriormente mencionados, es decir, que se consolidó la importancia de los movimientos políticos rebeldes al punto de ser considerados enemigos y objetivo de militar, oponiendo la Doctrina de Seguridad Nacional ante lo que consideraban la expresión de comunismo y guerra fría en su territorio.

Como constante en el surgimiento de la Doctrina de Seguridad Nacional, se encuentra la influencia estadounidense en los gobiernos e instituciones militares de Latinoamérica que se evidenció ampliamente desde lo teórico, militar y político. Sin embargo, cabe resaltar que esta influencia también se desarrolló legalmente para justificar ante el ordenamiento jurídico la cooperación y tutela de los Estados Unidos. Leal Buitrago¹⁹ señala algunos de los documentos que respaldaron en Latinoamérica un tipo de defensa colectiva o de cooperativismo militar:

- Acta de Chapultepec: en donde contemplaban la defensa colectiva del continente frente a cualquier amenaza, pues cualquier agresión en contra de un Estado americano era una agresión a todo el continente.
- Doctrina Truman: pretendía otorgar ayuda a países que resistieron a amenazas internas y externas, en el marco de la lucha anticomunista.

¹⁷ LEAL BUITRAGO, Francisco. La Doctrina de Seguridad Nacional: Materialización de la Guerra Fría en América del Sur. Op. cit., p. 74-87.

¹⁸ LEAL BUITRAGO, Francisco. Surgimiento, Auge y Crisis de la Doctrina de Seguridad Nacional en América Latina y Colombia. Op. cit., p. 12

¹⁹ *Ibid.*, p. 12-13.

- Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR): reflejó el compromiso de los estados americanos a defender al hemisferio de amenazas externas, lo que significó la integración de las fuerzas armadas de Latinoamérica bajo la tutela estratégica estadounidense, aprobado en Colombia mediante la Ley 52 de 1947. La declaración expresa que “La obligación de mutua ayuda y de común defensa de las Repúblicas americanas se halla esencialmente ligada con sus ideales democráticos”²⁰.
- Organización de los Estados Americanos (OEA): brindó el respaldo jurídico a otros organismos que debían articularse a la orientación militar adelantada por el TIAR.
- Programa de Asistencia Militar (MAP): llevado a cabo entre los años 50' y 60', fue la base para la cooperación formativa y operativa de los ejércitos latinoamericanos y estadounidense.
- Ley de Defensa Mutua: a través de la cual se facilitó el entrenamiento de militares latinoamericanos en Estados Unidos y, posteriormente, en el Canal de Panamá.

A través de diferentes planes, acuerdos y programas de ayuda militar, se estableció la defensa del continente en supuestos términos colectivos, desde el cuerpo militar latinoamericano y bajo el liderazgo estratégico de los Estados Unidos, frente a injerencias bélicas externas, conllevando a la unificación de la estrategia y política militar continental, y permitiendo que, desde el ámbito jurídico estatal, los presupuestos base de la Seguridad Nacional estadounidense se transfirieran al cuerpo militar latinoamericano y se orientaran al enfrentamiento del enemigo interno de cada país. Fue una división de la lucha anticomunista, Estados Unidos se encargaba del comunismo en materia global y los países latinoamericanos de los conflictos internos desde la alzada de las insurgencias organizadas, que pasaron

²⁰ COLOMBIA. CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 52 de 1947. (23, diciembre, 1947). Por la cual se aprueba un tratado internacional. En: Diario Oficial. Diciembre, 1947. Nro. 26616. p. 4.

de revolucionarios a estrategias del comunismo en Latinoamérica, según la adoptada Doctrina de Seguridad Nacional.

Sin embargo, aun con los mecanismos, se dejó de lado el fin plasmado en el documento, pues nunca se respondió efectivamente a las necesidades de seguridad de cada país de la región porque prevaleció el enfrentamiento con el nuevo enemigo. Por ejemplo, desde el Estado colombiano la premisa se orientó a darle un sentido militarista a las estrategias de seguridad nacional, pretendiendo solucionar con estrategia militar las problemáticas sociales, políticas y económicas que dieron origen a las luchas armadas en el país; desde el ámbito jurídico, con instrumentos como la declaratoria casi permanente de estado de sitio, de emergencia económica y, puntualmente, con la expedición del Decreto 1923 de 1978 - Estatuto de Seguridad Nacional, a través del cual se ampliaron las facultades militares en el mantenimiento del orden público y se restringió el ejercicio de derechos, como el de reunión, con el fin de debilitar de base la manifestación social.

La influencia norteamericana en la política, gobierno e instituciones latinoamericanas es completamente cuestionable al analizar el fin perseguido para justificar sus acciones e implementar los tratados, acuerdos y planes mencionados: “proteger y mantener la seguridad y democracia en el continente”. A través de la misma Doctrina de Seguridad Nacional, se adoptó la idea de que “a partir de la seguridad del Estado se garantizaba la de la sociedad”²¹; desde la perspectiva estadounidense, las incursiones en los gobiernos latinoamericanos no eran siquiera “un ataque a la democracia en sí, sino a la falta de preparación de las nuevas naciones para el gobierno democrático”²², ya que, de no intervenir, se arriesgaría la

²¹ LEAL BUITRAGO, Francisco. La inseguridad de la seguridad, Citado por SILVA SERNA, Juan Sebastián. La Seguridad Nacional en Colombia réspice pollum, Militarización de lo Civil y Enemigo Interno. CRITERIOS - Cuadernos de Ciencias Jurídicas y Política Internacional [en línea]. Bogotá: Universidad de San Buenaventura, 2009, julio-diciembre, Vol. 2., Núm. 2. p. 288. [Consultado 26, agosto, 2019]. DOI: <https://doi.org/10.21500/20115733.1917>

²² TAPIA VALDÉS, Jorge. La Doctrina de la Seguridad Nacional y el Rol Político de las Fuerzas Armadas. En Juan Carlos Rubinstein (comp.) El Estado Periférico Latinoamericano, Citado por LEAL BUITRAGO, Francisco. La Doctrina de Seguridad Nacional: Materialización de la Guerra Fría en América del Sur. Revista de Estudios

seguridad continental y la propia. La intervención desdibujó la soberanía de los países latinoamericanos, la injerencia estadounidense se desbordó en limitaciones a derechos, represión, persecución, masivas violaciones a los DDHH y deslegitimación total del actuar de la misma institucionalidad estatal. El manejo de las problemáticas estatales, sociales, económicas y políticas dejó de ser asunto de cada Estado, y pasó a ser elemento de la estrategia estadounidense para la defensa del continente.

Con el estudio de los factores que contribuyeron al surgimiento de la Doctrina de Seguridad Nacional en Latinoamérica fue posible evidenciar varios aspectos determinantes, como lo son la influencia estadounidense en los Estados latinoamericanos y el rol que los militares adoptaron en cada uno de estos países, haciendo necesario profundizar en algunos aspectos relevantes y generales de la Doctrina desde los desarrollos que tuvo en países latinoamericanos, con el fin de precisar elementos que nos permitan caracterizarla.

1. 3. CARACTERÍSTICAS DE LA DOCTRINA.

Alain Rouquié señala que “[...] La heterogeneidad interna va de la mano con la homogeneidad externa; es decir, que la diversidad de las sociedades se inscribe en el fondo común de la coacción ejercida por la dominación internacional y la situación periférica”²³. Es así como, advierte Leal Buitrago, que de una misma fuente teórica o ideológica como lo fue la Teoría de la Seguridad Nacional, se presenten desarrollos diferentes en cada país latinoamericano donde tuvo presencia la Doctrina de Seguridad Nacional²⁴. Así, se pueden valorar y comprender con mayor

Sociales [en línea]. 2003, junio, Núm. 15. p. 74-87. [Consultado 29, abril, 2019]. ISSN 0123-885X. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81501506>

²³ ROUQUIÉ, Alain. El Estado Militar en América Latina, Citado por LEAL BUITRAGO, Francisco. Surgimiento, Auge y Crisis de la Doctrina de Seguridad Nacional en América Latina y Colombia. Análisis Político [en línea]. 1992, enero-abril, Núm. 15. p. 15. [Consultado 26, julio, 2019]. ISSN: 0121-4705. Disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/74379/67170>

²⁴ LEAL BUITRAGO, Francisco. Surgimiento, Auge y Crisis de la Doctrina de Seguridad Nacional en América Latina y Colombia. Op. cit., p. 15.

detenimiento los factores externos e internos de cada país que contribuyeron a la Doctrina y su desarrollo con particulares variantes.

El surgimiento de la Doctrina fue producto de la adopción de los presupuestos estadounidense de seguridad, especialmente, por parte de los mandos militares argentinos y brasileños, ya que en esos países la afectación de las instituciones y sociedades fue más profunda que en países donde se adoptaron fragmentos de los presupuestos de la Doctrina y, en donde, de cara a lo público, el cuerpo militar estuvo subordinado al poder civil, como sucedió en Colombia. A partir de los años 70', se fue identificando la nueva racionalidad militar y se generalizó la Doctrina en Latinoamérica. Señala Leal Buitrago, que el sociólogo brasileño Luis A. Costa Pinto²⁵ fue quien identificó, por primera vez, las características fundamentales de la Doctrina de Seguridad Nacional, con base en las dictaduras brasileña y argentina de los años 70:

- **RELACIONES POLÍTICO-MILITARES:** Determinadas por la autodenominación de salvadores de la patria, moralismo, visión simplista al diagnosticar y al otorgar solución a los problemas sociales, negativa al diálogo político, institucionalización de la verdad y negativa al cambio social. Con intervención directa de las fuerzas militares en diferentes ámbitos del Estado, ante lo que consideraban debilidad en las instituciones estatales y debido al rol asumido de única fuerza política organizada e integradora de una sociedad amenazada.
- **RACIONALIZACIÓN DE LA INTERVENCIÓN:** Debido a que las fuerzas armadas se representaban a sí mismas con un rol primordial en la defensa de la sociedad frente al comunismo, y ante cualquier otra amenaza a los valores sociales y a la patria, su intervención y ascensión como cuerpos militares se justificaban desde la misma institucionalidad. Los militares, como un todo corporativo, operaron en

²⁵ COSTA PINTO, Luis A. "Militarismo", Citado por LEAL BUITRAGO, Francisco. Surgimiento, Auge y Crisis de la Doctrina de Seguridad Nacional en América Latina y Colombia. Análisis Político [en línea]. 1992, enero-abril, Núm. 15. p. 16-18. [Consultado 26, julio, 2019]. ISSN: 0121-4705. Disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/74379/67170>

ámbitos ajenos a los de sus funciones propias; gracias a la ocupación de las demás instituciones, fue posible aplicar y desarrollar los principios de la Doctrina al interior de cada país.

- **REACCIONARISMO TOTALITARIO:** Como nueva ideología institucional, las fuerzas militares parten de autoproclamarse como salvadoras de la patria ante el inminente y permanente peligro que representan, para los países, la Guerra Fría y el Comunismo, por lo que hacer frente a esas amenazas debe ser la prioridad y quienes no estén de acuerdo con dichos postulados también se consideran enemigos de la estabilidad del país. Gobernar y reprimir como un todo necesario.

Debido a que los países, a partir de los cuales se realizó la anterior caracterización, estuvieron bajo dictaduras militares como consecuencia y herramienta de la Doctrina, las características establecidas por Costa Pinto se enfocan en el militarismo y su papel en la instalación de la Doctrina de Seguridad Nacional en Brasil y Argentina, a mediados de los 70's. Sin embargo, la presencia de estas características permite evidenciar la injerencia de la Doctrina en países latinoamericanos, además de los anteriormente mencionados; ya que, como se señaló, su desarrollo tuvo variaciones en razón a los diferentes factores que la propiciaron y mantuvieron en cada país, pero manteniendo, en gran parte, ejes comunes como la relevante relación del poder civil y los cuerpos militares, la supuesta defensa del Estado de una inminente amenaza comunista interna y externa, y la ocupación o control de la institucionalidad.

Al abordar problemáticas específicas de un país, es también necesario determinar qué otros aspectos pueden ser atribuibles a la presencia de la Doctrina en un Estado como Colombia, con condiciones políticas y gubernamentales ajenas a las dinámicas dictatoriales; pero, similares, con relación a la organización y visibilidad de los diferentes movimientos sociales, requiriendo, bajo la perspectiva de

seguridad estadounidense, de intervención institucional con el fin de eliminar la presencia de cualquier partidario del comunismo.

Por tanto, desde el estudio detallado de las circunstancias colombianas, se considera que hay otros elementos que pueden ser más precisos para el análisis de la presencia de la Doctrina de Seguridad Nacional en Colombia. Partiendo del fortalecimiento del Estado y de prácticas que, no necesariamente estuvieron al servicio y para la protección de la sociedad civil, se pudieron establecer como características que evidencian el desarrollo dado a la Doctrina en el país, las siguientes: (i) la sustitución de enemigo externo por interno, ii) la influencia del militarismo, y iii) la represión a la sociedad civil.

1. 3. 1. Un nuevo enemigo. Dentro del estudio de la Doctrina de Seguridad, otro enfoque que ha adquirido gran relevancia ha sido la particular concepción de enemigo circunscrita al nuevo concepto: “enemigo interno”. El nuevo enemigo representa una amenaza dual, toda vez que, por un lado, existe un enemigo hemisférico que se debe enfrentar planteando una estrategia de seguridad continental, como se estableció jurídicamente mediante tratados y acuerdos panamericanos de seguridad de mediados del siglo XX; este enemigo “externo”, desde finales de la década del 40, fue el comunismo²⁶. Sin embargo, el enemigo también puede surgir internamente, puede estar presente dentro de los gobiernos y sociedades latinoamericanos.

Leal Buitrago introduce el término como la novedad dentro de las dinámicas militares, “la necesidad de un enemigo que diera sentido a la acción militar y que reforzara la identidad corporativa fue llenada al descubrir que pueden llevarse adelante guerras de un nuevo tipo”. Se aplicó, entonces, la rígida lógica militar de la oposición “amigo-enemigo” y se concretó el concepto de “enemigo interno”. Se transformó el adversario político en enemigo. Sin lugar a dudas, fue el cambio militar contemporáneo más importante a nivel profesional: la sustitución del viejo

²⁶ SILVA SERNA, Juan Sebastián. Op. cit., p. 289.

profesionalismo de “defensa externa”, por el “nuevo profesionalismo de la seguridad interna y el desarrollo nacional”²⁷.

Para entender el concepto de enemigo interno, se puede acudir a Carl Schmitt, donde el enemigo tiene la característica de ser “simplemente el otro, el extraño, y le basta a su esencia el constituir algo distinto y diferente en un sentido existencial especialmente intenso [...]”²⁸. En este caso, ese enemigo es el “distinto” frente a los intereses de las élites y aquel que puede quebrar el statu quo. Su carácter de “extraño” lo define en los espacios públicos, en palabras de Schmitt: “enemigo es solamente el enemigo público, porque lo que se relaciona con un conjunto semejante de personas — y en especial con todo un pueblo — se vuelve público por la misma relación”²⁹. Como consecuencia de la enemistad, plantea Schmitt³⁰, que solo cada quien puede determinar si el extraño es el conflicto y la amenaza de la propia existencia y, por ende, si debe ser combatido.

El enemigo interno, dentro de la Doctrina, es todo aquel ajeno y amenazante del statu quo, un opositor público que genera polarización en la sociedad, desde donde se perseguía a ese “enemigo” por el hecho de ser extraño, distinto o considerado peligroso para la consecución de intereses: “La Doctrina de Seguridad Nacional tenía como objetivos encuadrar a la sociedad misma en la lógica del comunismo como enemigo común”³¹.

En el desarrollo de la Doctrina en Latinoamérica y Colombia, la persecución fue desempeñada por la institución militar, la cual logró que la misma sociedad, poco a

²⁷ LEAL BUITRAGO, Francisco. Surgimiento, Auge y Crisis de la Doctrina de Seguridad Nacional en América Latina y Colombia. Op. cit., p. 20-21

²⁸ SCHMITT, Carl. Versión de Rafael Agapito. El Concepto de lo Político. 1 ed. Madrid: Alianza Editorial, 1991. 13 p. ISBN: 978-84-206-2920-9.

²⁹ *Ibíd.*, p. 14.

³⁰ *Ibíd.*, p. 14.

³¹ TAPIA VALDÉS, Jorge. La Doctrina de la Seguridad Nacional y el Rol Político de las Fuerzas Armadas, Citado por MUÑOZ TEJADA, Julián Andrés. Doctrina de la Seguridad Nacional. Relaciones entre saber y poder: Discurso y prácticas. Revista Estudios de Derecho [Base de datos en línea]. 2006, Vol. 63, Núm. 142. p. 190 [Consultado 27, julio, 2019]. ISSN: 0120-1867. Disponible en: <https://aprendeonline.udea.edu.co/revistas/index.php/red>

poco, legitimara u obviara su actuar: el perseguir y criminalizar los movimientos sociales, las luchas estudiantiles, sindicales, violentar e ignorar los DDHH, y los mismos derechos y libertades consagradas constitucionalmente, como sucedió en su momento con el Derecho de Reunión en Colombia, base primordial para el ejercicio de otros derechos dentro de un país en donde sus ciudadanos constantemente se movilizaban y protestaban en contra de gobiernos que no daban solución ni se interesaban en los problemas de la sociedad. Lo cierto es que, quienes no acepten la interpretación militar de la situación social, política y estatal, son considerados enemigos; para frenar a los enemigos internos surge la contrainsurgencia, transformando la Guerra Fría en “guerra caliente” nacional. Es así como la administración y la represión se vuelven una, bajo las directrices de la Doctrina de Seguridad Nacional”³².

1. 3. 2. Rol del Militarismo. Como ya pudo evidenciarse, en el ámbito militar latinoamericano, el desarrollo de la Doctrina de Seguridad fue amplio. Desde esta perspectiva, puede acuñarse otra definición válida de lo que fue la Doctrina: “una teoría militar del Estado que buscó la supervivencia de la nación frente a todas las fuerzas adversas y el triunfo de los objetivos nacionales a partir de la militarización e ideologización de la seguridad e incluyendo en su instrumentalización la ocupación de las instituciones estatales”³³. El dominio o influencia militar se evidenció desde diferentes ámbitos dentro del poder estatal, en algunos países, con dictaduras que desconocieron a gobiernos civiles y, en otros, como Colombia, donde no fue necesaria tal medida porque la declaratoria de estado de sitio permitió que se implementaran importantes restricciones a derechos y libertades individuales, transfiriendo amplias facultades a las fuerzas militares sobre la sociedad civil, a través de normatividad como el Estatuto de Seguridad Nacional, a

³² LEAL BUITRAGO, Francisco. La Doctrina de Seguridad Nacional: Materialización de la Guerra Fría en América del Sur. Op. cit., p. 82

³³ JIMÉNEZ, Catalina. Op. cit., p. 161.

fin de ‘proteger a las instituciones estatales y sociales de la incursión comunista en sus territorios’.

La marcada influencia del militarismo debe su origen y consolidación, según lo señala Leal Buitrago³⁴, en parte, al desarrollo simultáneo que tuvieron en el S. XIX las instituciones militares y el mismo Estado, y que permitió que el cuerpo militar se proyectara con más fuerza que otras instituciones estatales, llegando a proclamar a militares como padres de la patria, formadores e integradores de la sociedad. En medio de la construcción del Estado democrático y la escalada en el protagonismo de las fuerzas militares en América Latina, la desatención estatal de los problemas sociales derivaron en conflictos internos y, a su vez, dieron lugar a un clima de inseguridad del que, lejos de ocuparse los gobiernos, abrieron la puerta para la intromisión de las fuerzas militares en funciones más allá de las propias.

Si bien, una de las finalidades de las fuerzas militares es el mantenimiento de la seguridad frente amenazas, tanto internas como externas, en el proceso de formación del Estado moderno, el tema de la seguridad obtuvo la atención del poder político y civil; sin embargo, con el desarrollo de la Guerra Fría, el tema de la seguridad fue relegado nuevamente al ámbito militar³⁵. Esta concepción netamente militar del mantenimiento de la seguridad, ha obstaculizado el desarrollo de la democracia, militarizando las relaciones y reemplazando el concepto de defensa nacional, de salvaguardia de la soberanía, por el de seguridad nacional, atendiendo a los conflictos internos en función de la amenaza comunista externa.

Como se ha reseñado, a través del desarrollo institucional de la política estadounidense para América Latina, se difundió el significado de seguridad nacional, dando los primeros esbozos de la llamada Doctrina de Seguridad Nacional. Diferentes acuerdos, planes y programas de ayuda militar entre Estados

³⁴ LEAL BUITRAGO, Francisco. La Doctrina de Seguridad Nacional: Materialización de la Guerra Fría en América del Sur. Op. cit., p. 76.

³⁵ LEAL BUITRAGO, Francisco. Una Visión de la Seguridad en Colombia. Análisis Político [en línea]. 2011, Vol. 24, Núm. 73. p. 1 [Consultado 08, julio, 2019]. ISSN: 0121-4705. Disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/rt/prINTERfriendly/43704/45413>

Unidos y los países latinoamericanos conllevaron a la unificación de la política militar en América Latina, bajo la orientación estadounidense; afianzando así, “la transferencia de la concepción norteamericana de seguridad nacional a los ejércitos de la región”³⁶.

1. 3. 2. 1. Atribución de funciones. En virtud de la redefinición ideológica estadounidense y latinoamericana de que el enemigo (comunista) podía ser cualquier persona, las fuerzas militares asumieron un rol más activo en el manejo de problemáticas sociales, desde el ámbito de la estrategia militar y el rol político a desempeñar. Con cada medida adoptada fueron adquiriendo protagonismo e interviniendo en las funciones de otras instituciones estatales que fueron relegadas.

La distorsión que introdujo la Doctrina en las instituciones militares fue muy negativa, alteró los cánones profesionales y desvió los principios institucionales hacia funciones ajenas al quehacer militar. Juan Silva Serna explica que, en presencia de la Doctrina de Seguridad Nacional, “[...] lo militar se sobrepone sobre lo civil, como por ejemplo los golpes de Estado que terminan en dictaduras militares donde militares tienen, además de sus funciones ordinarias, funciones extraordinarias de carácter policivo, es decir, de carácter civil [...]”³⁷. O como en Colombia, en donde, ante la ausencia de dictaduras militares, se puede evidenciar una militarización de los estamentos judiciales y educativos agudizada entre 1979 y 1980, con la entrada en vigencia del Estatuto de Seguridad Nacional³⁸. En términos concretos, una de las más claras manifestaciones de la injerencia militar es la atribución, a través de instrumentos legales, de funciones completamente ajenas a las que debe ejercer una institución militar, por ejemplo, el ejercicio amplio y generalizado del juzgamiento a civiles en el marco de la justicia penal militar, como ocurrió en Colombia con la expedición del Estatuto de Seguridad Nacional.

³⁶ LEAL BUITRAGO, Francisco. La Doctrina de Seguridad Nacional: Materialización de la Guerra Fría en América del Sur. Op. cit., p. 78

³⁷ SILVA SERNA, Juan Sebastián. Op. cit., p. 289

³⁸ JIMÉNEZ, Catalina. Op. cit., p. 163

1. 3. 2. 2. Militarismo y problemáticas sociales. La política militar en Latinoamérica debía ser analizada y actualizada paulatinamente según las circunstancias sociales, pero la realidad fue otra. No hubo correspondencia entre el deber de los gobiernos de intervenir en la formulación de políticas militares y los determinantes cambios sociales que se presentaron. Como el rol militar en la sociedad no fue determinado ni actualizado por parte de los gobiernos, las fuerzas militares, siendo guiados por sus altos mandos, decidieron adaptar presupuestos político-militares estadounidenses, como parte de la actualización de su política militar, con el fin de atender la realidad social y contener las expresiones de protesta de la población³⁹. A partir de allí, el manejo dado a las manifestaciones de inconformidad fue errado, el tratamiento de orden público que se les dio, sólo llevó a negarles una posible solución.

Para la fuerza militar, el querer proteger el orden social no tuvo límite, al ampliar el concepto de subversión, al punto de criminalizar y politizar la protesta social, “en vez de crear una seguridad absoluta crearon inseguridad en la medida en que cada uno de los ciudadanos podía crear un problema de seguridad”⁴⁰. A tal punto de señalar, como responsable de las luchas revolucionarias de cada país, al comunismo y, por ende, determinar que cualquier expresión social crítica era de corte comunista, creyendo necesario que la sociedad misma requería de intervención militar que le hiciera frente a la inminente amenaza. Para el cuerpo militar latinoamericano, incluyendo al colombiano, gran parte de los problemas sociales eran manifestaciones subversivas: “según esta doctrina, no había actos neutros [...] Los conflictos estructurales, según los teóricos, eran las huelgas, las manifestaciones públicas y los procesos electorales acalorados, los cuales era

³⁹ *Ibíd.*, p. 3

⁴⁰ COMBLIN, Joseph. El Poder Militar en América Latina, Citado por JIMÉNEZ, Catalina. Aplicación e Instrumentalización de la Doctrina de Seguridad Nacional en Colombia (1978-1982): Efectos sobre la Temática de Derechos Humanos. *Reflexión Política* [en línea]. 2009, diciembre, Vol. 11, Núm. 22. p. 161. [Consultado 12, julio, 2019]. ISSN: 0124-0781. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11012487012>

necesario controlar”⁴¹, como, finalmente, se hizo con la expedición de decretos que pretendían restablecer el orden público como fueron los Decretos 1533 de 1975, 541 de 1976 y 1923 de 1978.

1. 3. 3. Represión a Derechos y Libertades Individuales. El adoctrinamiento anticomunista y la criminalización de las manifestaciones sociales condujeron, como se ha mencionado, a ampliar drásticamente el concepto de enemigo, hasta reflejarlo en forma de manifestaciones legítimas y legales que terminaron siendo objeto represión⁴². El desarrollo de la doctrina iba de la mano con la percepción que Estados Unidos tenía de las problemáticas latinoamericanas, vistas como parte de la conspiración comunista, teniendo en cuenta que, consideraban al comunismo como fuente principal de la inestabilidad de la región y como principal amenaza de la seguridad.

Los gobiernos y militares latinoamericanos optaron por ignorar la necesidad de desarrollo y autonomía, erradicando cualquier posibilidad de cambio. La consecuente represión a la población, mediante la restricción de derechos y libertades, fue una constante en el marco de la Doctrina de Seguridad Nacional en Latinoamérica. Dirigida, específicamente, a grupos de tendencias e ideología comunista o de izquierda, pretendiendo frenar su desarrollo y cualquier tipo de reflexión que hubiese adoptado la sociedad y que pudiesen desestabilizar la seguridad hemisférica⁴³.

Desde el gobierno Colombiano, se restringió y penalizó la manifestación a través de la expedición de normatividad como el Decreto 1923 de 1978 - Estatuto de Seguridad Nacional, y decretos anteriores expedidos por Alfonso López Michelsen, en uso de las facultades extraordinarias otorgadas por el artículo 121 de la Constitución Política de 1886, como fueron los Decretos 1533 de 1975 y 541 de

⁴¹ OLARTE NIÑO, Tamanai. Estado, Políticas de Seguridad y Derechos Humanos en Colombia 1978 - 1982 y 2002- 2006. [En línea] Tesis para optar por el título de Especialista en Derechos Humanos. Escuela Superior de Administración Pública - Sede Bogotá, 2008. p. 18 - 19. [Consultado 18, julio, 2019].

⁴² JIMÉNEZ, Catalina. Op. cit., p. 164

⁴³ OLARTE NIÑO, Tamanai. Op. cit., p. 11

1976, a través de los cuales se dictaron “medidas concernientes a la preservación del orden público y a su restablecimiento, considerando que hay actos subversivos del orden social que constituyen contravenciones en que ni la sanción ni el procedimiento aseguran el pronto restablecimiento del orden público”⁴⁴; a través de ellos, se penalizó el derecho de reunión en circunstancias de manifestación pública:

DECRETO 1533 DE 1975. Artículo 1°. Quienes reunidos tumultuariamente, perturben el pacífico desarrollo de las actividades sociales, incurrirán en arresto de 10 a 60 días; medida que tendrá el carácter de inmutable y se aplicará sin perjuicio de las sanciones a que haya lugar por la comisión de delitos.

Artículo 2°. Quienes realicen reunión pública sin el cumplimiento de los requisitos legales, incurrirán en arresto de 1 a 15 días.

Artículo 3°. Quienes obstaculicen el tránsito de personas o de vehículos en vía pública, incurrirán en arresto de 1 a 30 días. Si el obstáculo se causa con ocasión de huelga, reunión pública, u otra circunstancia análoga se aplicará, además, multa de \$100.00 a \$ 1000.00.⁴⁵

DECRETO 541 de 1976. Artículo 1.° Quienes, reunidos tumultuariamente, perturben el pacífico desarrollo de las actividades sociales, realicen reuniones públicas sin el cumplimiento de los requisitos legales, obstaculicen el tránsito de personas o vehículos en vías públicas, escriban o coloquen leyendas o dibujos ultrajantes en lugar público o abierto al público, inciten a quebrantar la ley o a desobedecer la autoridad, desobedezcan orden legítima de autoridad, u omitan sin justa causa prestar el auxilio que ésta Le solicite, incurrirán en arresto inmutable hasta de ciento ochenta (180) días, que

⁴⁴ COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 541 de 1976 (23, marzo, 1976). Por el cual se dictan medidas relacionadas con la conservación del orden público y su restablecimiento. En: Diario Oficial. Abril, 1976. Nro. 34530. p. 137.

⁴⁵ COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1533 de 1975 (05, agosto, 1975). Por el cual se dictan medidas concernientes a la preservación del orden público y a su restablecimiento. En: Diario Oficial. Agosto, 1975. Nro. 34386. p. 1.

será impuesto, mediante Resolución motivada, por los alcaldes menores de la ciudad de Bogotá y por los alcaldes de los demás municipios del país”.⁴⁶

En ese sentido, el desarrollo jurídico dado en Colombia a la Doctrina de Seguridad Nacional fue, en parte, mediante la constante expedición de decretos que pretendían “preservar o restablecer el orden público”, teniendo por real objeto, la criminalizando de los mecanismos y espacios públicamente usados en desarrollo de procesos y luchas sociales, sindicales, estudiantiles y políticas. No se hizo nada diferente a perseguir a todo aquel que pudiera afectar el statu quo, a quienes arbitrariamente tildaron de comunistas, nuevo enemigo, enemigo interno y enemigo de la seguridad.

1. 4. LA DOCTRINA DE SEGURIDAD NACIONAL EN COLOMBIA.

1. 4. 1. Contexto Latinoamericano. El aporte más significativo hecho por el militarismo latinoamericano a la Teoría de la Seguridad Nacional, a fin de que mutara a lo que hoy se conoce como Doctrina de Seguridad Nacional, fue materializado, principalmente, por los militares brasileños a mediados de los años 40's, principalmente, a través de la creación de academias militares en donde fueron interiorizadas, por parte de los militares, las concepciones de la Teoría. La influencia ideológica estadounidense sobre Latinoamérica, en particular desde la Teoría de Seguridad Nacional fue amplia, en gran medida, gracias a los instrumentos internacionales a los que los gobiernos latinoamericanos se vincularon: Acta de Chapultepec, el TIAR (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca) y los Programas Bilaterales de Ayuda Militar (MAP); fue a través de estas herramientas jurídicas que se blindó y garantizó la cooperación estratégica y militar en la región.

El desarrollo de la Doctrina de Seguridad Nacional en Latinoamérica tuvo matices distintos en cada país, sin que esto implique negar la presencia de la misma bajo condiciones distintas a las dictaduras. Por ejemplo, en Brasil la intervención

⁴⁶ COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 541 de 1976. Op. cit., p. 137

norteamericana inició en el ámbito económico, por las facilidades que brindó el proceso de desnacionalización de los medios de producción alrededor del año 1954. Gracias a esa intervención, el manejo de las cuestiones estatales y sociales cambió: las bases del Estado brasileño se fijaron a partir de la relación entre el desarrollo brindado por la intervención extranjera y la seguridad que se debía proveer y, para la cual, no estaban preparados, surgiendo así, la necesidad de instaurar un denominado Estado de Seguridad Nacional. El proceso se materializó en marzo de 1964 con el derrocamiento del presidente Goulart y la instalación del régimen militar⁴⁷. Brasil es considerado, por parte importante del debate académico, como el único país donde se desarrolló y aplicó la Doctrina como política del Estado, por lo que, en los otros países latinoamericanos, se habla de una aplicación en mayor o menor grado, pero no de manera pura y totalizadora de las instituciones del Estado⁴⁸; no obstante, debe recalarse que, para la aplicación de la Doctrina de Seguridad Nacional, no se requerían los mismos instrumentos y, por ende, la afectación de instituciones y figuras estatales no tuvo el mismo alcance, pero sí fue unánime en términos de incidencia en el manejo de las problemáticas sociales y de represión a la población civil.

El desarrollo de la Doctrina en Argentina no varió mucho, en 1965, los comandantes de las fuerzas militares destituyeron y disolvieron a los administradores de los poderes del Estado a nivel central y regional, con el adicional de que prohibieron cualquier tipo de manifestación política. El General Juan Carlos Onganía fue nombrado presidente y, además, se reemplazó la Constitución⁴⁹. Por su parte, en

⁴⁷ GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, *et al.* América Latina: Historia de medio siglo, Citado por MUÑOZ TEJADA, Julián Andrés. Doctrina de la Seguridad Nacional. Relaciones entre saber y poder: Discurso y prácticas. Revista Estudios de Derecho [Base de datos en línea]. 2006, Vol. 63, Núm. 142. p. 194 [Consultado 27, julio, 2019]. ISSN: 0120-1867. Disponible en: <https://aprendeonline.udea.edu.co/revistas/index.php/red>

⁴⁸ LOAIZA, Francisco Javier; MORA, Francisco Javier, Citado por MUÑOZ TEJADA, Julián Andrés. Doctrina de la Seguridad Nacional. Relaciones entre saber y poder: Discurso y prácticas. Revista Estudios de Derecho [Base de datos en línea]. 2006, Vol. 63, Núm. 142. p. 194 [Consultado 27, julio, 2019]. ISSN: 0120-1867. Disponible en: <https://aprendeonline.udea.edu.co/revistas/index.php/red>

⁴⁹ GAGGERO, Horacio, *et al.* Historia de América en los siglos XIX y XX, Citado por MUÑOZ TEJADA, Julián Andrés. Doctrina de la Seguridad Nacional. Relaciones entre saber y poder: Discurso y prácticas. Revista Estudios de Derecho [Base de datos en línea]. 2006, Vol. 63, Núm. 142. p. 195 [Consultado 27, julio, 2019]. ISSN: 0120-1867. Disponible en: <https://aprendeonline.udea.edu.co/revistas/index.php/red>

Chile, se materializó de idea que las dictaduras militares se requieren para garantizar la seguridad del continente, con el temor que iniciara un proceso revolucionario desde el propio gobierno de Salvador Allende, el General Augusto Pinochet dio el golpe de Estado de 1973⁵⁰.

Los nuevos regímenes diseñaron e implementaron diversas medidas para contener la supuesta amenaza inminente a la seguridad de su territorio y, por ende, del continente. Los militares y los gobiernos vincularon al comunismo cualquier manifestación política de izquierda, las causas sociales y la protesta, por lo cual, le dieron un carácter subversivo, ilegal e ilegítimo a este tipo de expresiones de la oposición. Esto requirió del despliegue del andamio institucional a su servicio, la institucionalidad latinoamericana optó por ejercer control sobre las demás instituciones estatales mediante golpes de estado, o mediante la incidencia militar permanente sobre gobiernos civiles.

1. 4. 2. Gobierno civil y democrático. La Doctrina de Seguridad Nacional presentó variaciones en los países latinoamericanos, una de ellas, referente al alcance de la influencia de la Doctrina sobre los militares de Latinoamérica, de tipo operativo y otro ideológico⁵¹. Señala Leal Buitrago que en Brasil, Argentina, Perú, Ecuador y Chile puede considerarse que el alcance de la doctrina fue operativo, debido a las acciones desplegadas y promovidas de forma continua, y como un todo desde la misma institucionalidad; como lo fueron la multiplicidad de violaciones a DDHH, represión y persecuciones que padeció la población civil, especialmente, los de corriente de pensamiento e ideológica de izquierda. Advierte Leal Buitrago que en los demás países, entre ellos Colombia, la influencia de la Doctrina de Seguridad Nacional efectivamente tuvo un desarrollo ideológico, que las reflexiones propias de la Teoría de Seguridad Nacional estadounidense sí fueron adoptadas por los altos mandos militares, pero el despliegue operativo no se evidenció de tal manera como

⁵⁰ MUÑOZ TEJADA, Julián Andrés. Op. cit., p. 196.

⁵¹ LEAL BUITRAGO, Francisco. La Doctrina de Seguridad Nacional: Materialización de la Guerra Fría en América del Sur. Op. cit., p. 81.

ocurrió en los países mencionados anteriormente. Visto desde otra perspectiva, no se puede hacer referencia a la ocupación militar de las demás instituciones del Estado de cara al advenimiento de una dictadura, ocupación que se constituye como uno de los elementos determinantes en el desarrollo de la misma, pero no encuentra su única representación en gobiernos militares, pues el alcance de la influencia que pudiesen ejercer los militares frente a otras instituciones estatales finalmente determina el ámbito de aplicación y desarrollo de la Doctrina misma.

En los países en donde no hubo dictaduras, es decir, en el marco de gobiernos civiles y democráticos, la ocupación militar de instituciones estatales sí se presentó, pero de forma parcial, debido a que los militares no tuvieron control directo ni intervinieron la totalidad de las instituciones del Estado, como es el caso de Colombia⁵².

La ocupación y control militar en las instancias estatales colombianas no fue total, bajo el supuesto que no hubo dictadura. Sin embargo, ese aspecto no totalizador puede ser consecuencia de la influencia e incidencia que ejercían altos mandos militares sobre el poder ejecutivo y sobre la sociedad misma, no haciendo necesario una intervención directa a través de la ejecución de un golpe de Estado o el manejo total de la institucionalidad, ya que, si bien, las Fuerzas Militares no dirigieron abiertamente el Estado Colombiano a través de una dictadura en los años 70's y 80's, su estrecha relación con el ejecutivo, les otorgó el control sobre aspectos fundamentales, como por ejemplo la administración de justicia, a través de la declaratoria de estado de sitio y, posteriormente, con la expedición del Decreto 1923 de 1978 - Estatuto de Seguridad Nacional. En Colombia la institución militar contó con la aquiescencia del Gobierno y del ordenamiento normativo para dar inicio a la incorporación de la Doctrina de Seguridad Nacional.

⁵² VILLEGAS, Osiris G. La guerra comunista, Citado por LEAL BUITRAGO, Francisco. La Doctrina de Seguridad Nacional: Materialización de la Guerra Fría en América del Sur. Revista de Estudios Sociales [en línea]. 2003, junio, Núm. 15. p82-83. [Consultado 29, abril, 2019]. ISSN 0123-885X. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81501506>

1. 4. 3. Caso Colombia. La Doctrina de Seguridad Nacional ha sido estudiada, generalmente, a partir de las dictaduras militares en Latinoamérica, sin embargo, la presencia de la Doctrina en países con gobiernos civiles no debe excluirse. Leal Buitrago considera que esta “[...] es un fenómeno regional derivado de la influencia externa, pero con gran variación en sus manifestaciones particulares. [...] Afectó a las instituciones castrenses y a las sociedades de la región, aún a aquellas donde no hubo gobiernos militares [...] como sucedió en Venezuela y Colombia”⁵³.

El fenómeno que más ha incidido sobre las fuerzas militares colombianas, desde mediados del siglo XX, ha sido la violencia. A finales de los años 40's, las fuerzas militares se dieron a la tarea de intervenir en el conflicto bipartidista, conflicto que finalmente derivó en la formación de guerrillas y en la instalación del Frente Nacional en medio del afán por finalizar el enfrentamiento por el control del Estado. En la década de los 70's, poco a poco, se extinguió esa violencia, pero fue surgiendo con más fuerza la protesta y oposición organizada al statu quo. Para los militares colombianos, la superación de la época de la violencia implicó despolitizarse progresivamente, desligándose de los partidos tradicionales, pero en medio de la inminencia del proceso social que adelantaba el país, paulatinamente, iniciaron un proceso de adopción de una nueva ideología anticomunista que no desplazó de inmediato la concepción bipartidista, pero sí abrió camino al desarrollo de la Doctrina en el país.

El final de los años 70's, puede considerarse como la “[...] etapa más próspera de aplicación militar de los esquemas extraídos del Estado de Seguridad Nacional estadounidense y de la Doctrina del Cono Sur”⁵⁴. El Estatuto de Seguridad, Decreto 1923 de 1978, fue el punto de partida para la aplicación de la Doctrina en el marco de la presidencia de Turbay Ayala (1978-1982). A partir de allí, puede hablarse de una ocupación parcial de las diferentes instituciones del Estado puestas al servicio

⁵³ LEAL BUITRAGO, Francisco. La Doctrina de Seguridad Nacional: Materialización de la Guerra Fría en América del Sur. Op. cit., p. 75.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 26.

de la institución militar. Como producto de la ocupación, el tratamiento punitivo de los conflictos sociales, políticos y económicos cambió, y se materializó en torturas, detenciones arbitrarias, desapariciones y restricciones de derechos de organizaciones sociales, políticas y sindicales, así como de cualquier persona que fuese considerada de izquierda, convirtiendo eficazmente al derecho penal colombiano en “un instrumento más de mantenimiento del statu quo”⁵⁵ y de represión. La autonomía que tenían las fuerzas militares no habría sido posible sin la expedición de legislación de emergencia que ampliara las funciones de la institución, a través del uso de la figura del estado de sitio. El frecuente uso de la excepcionalidad constitucional, consagrada en el artículo 121 de la Constitución Política de 1886, como primera medida para abordar problemas sociales, económicos y políticos constantes, fue desdibujando las características de la figura al ignorar la excepcionalidad y transitoriedad a las que debía responder.

Fiel muestra de ello tuvo lugar con el fin del Frente Nacional y el inicio del periodo presidencial de Alfonso López Michelsen (1974-1978), quien, en consideración de un supuesto quebrantamiento del orden nacional por el ‘paro inconstitucional’ de alrededor de un (1) mes, adelantado por las entidades del sistema nacional de salud y de diversos sindicatos, así como por los constantes homicidios, secuestros y prácticas terroristas con fines políticos, decidió decretar el estado de sitio en todo el territorio nacional, mediante el Decreto 2131 del 07 de octubre 1976. En virtud de este, expidió el Decreto 70 del 20 de enero de 1978, con el cual se modificó el artículo 25 del Código Penal vigente (Ley 95 de 1936) para incluir la cuarta causal de ausencia de responsabilidad penal por hecho justificado, así: “4°. Por los miembros de la fuerza pública cuando intervengan en operaciones planeadas para prevenir y reprimir los delitos de extorsión y secuestro, y producción, procesamiento y tráfico de estupefacientes”⁵⁶. Decretos que fueron la base para uno de los

⁵⁵ MUÑOZ TEJADA, Julián Andrés. Op. cit., p. 187.

⁵⁶ COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 70 de 1978 (20, enero, 1978). Por el cual se dictan medidas conducentes al restablecimiento del orden público. En: Diario Oficial. Febrero, 1978. Nro. 34944. p. 1.

periodos de mayor autonomía de las fuerzas militares colombianas en el manejo del orden público, a finales de los 70's y comienzos de los 80's.

Un mes después de iniciar su mandato como presidente de la República y con sustento en la anterior declaratoria de estado de sitio, Julio César Turbay Ayala expidió el Decreto 1923 de 1978, más conocido como Estatuto de Seguridad. Gracias al Estatuto y a la complicidad silenciosa del gobierno nacional, se llevó a cabo el ejercicio más completo de interiorización en Colombia de la Doctrina de la Seguridad Nacional. A través de él, se legitimó la intervención de las fuerzas militares en los conflictos sociales desarrollados en asentamientos urbanos, monopolizando, además, el manejo de la justicia. Todo, en el marco de un proceso de represión y opresión sobre el pueblo, permitido desde las instituciones del Estado, aparentando un carácter democrático en el Estado colombiano⁵⁷.

1. 4. 4. Decreto 1923 de 1978 - Estatuto de Seguridad Nacional. La década de los 70's transcurrió a la par de constantes conmociones políticas internas y externas. En Latinoamérica, se estaba cosechando una lucha revolucionaria que anhelaba obtener un poder político que permitiera iniciar un proceso de nuevo país. Colombia no sería la excepción, las condiciones políticas, económicas y sociales del país apuntaban a la reivindicación de los derechos de los ciudadanos, haciendo necesario la organización de una lucha popular y revolucionaria que los exigiera. Ante lo cual, respondió el Gobierno con la declaratoria del estado de sitio en 1976 y la implementación del Estatuto de Seguridad en 1978, instrumentos jurídicos claves de represión máxima de la nueva lucha que comenzaba a ser respaldada por nuevos sectores de la sociedad que tradicionalmente se mantenían al margen, alcanzando un nivel de legitimación sin precedente en el país. Aunque, con anterioridad se habían expedido los Decretos 1533 de 1975 y 541 de 1976 que regularon materias concernientes al mantenimiento del orden público, el contenido regulador del Decreto 1923 de 1978 fue mucho más allá que los anteriores.

⁵⁷ OLARTE NIÑO, Tamanai. Op. cit., p. 7.

Con la apertura del espectro de análisis de la aplicación de la Doctrina de Seguridad Nacional, que plantea Leal Buitrago, al proponer su presencia en territorios con gobiernos civiles y democráticos, en ejercicio de plenas facultades, el abordaje del caso colombiano desde las manifestaciones de la Doctrina de Seguridad Nacional, puede hacerse a partir del Decreto 1923 de 1978 - Estatuto de Seguridad Nacional.

El 06 de septiembre de 1978, el entonces presidente de Colombia, Julio César Turbay Ayala, expidió el Decreto 1923, “por el cual se dictan normas para la protección de la vida, honra y bienes de las personas y se garantiza la seguridad de los asociados”⁵⁸, en sus artículos se encuentra la atribución de facultades jurisdiccionales a las fuerzas armadas en el juzgamiento de civiles, el aumento de tiempo en detención preventiva, así como variaciones al ejercicio y goce de derechos individuales como el de libertad de prensa, debido proceso, asociación y reunión. Puntualmente, respecto de este último, los artículos 4, 7a y 8 del Decreto 1923 de 1978 intervinieron el derecho de reunión, introduciendo los tipos penales de “perturbación al orden público” y “ocupación de lugar público”, desdibujando el libre ejercicio del derecho de reunión reconocido en el artículo 46 de la Constitución Política de Colombia de 1886⁵⁹, cercando así el accionar de la población resistente a un orden represivo y que encuentra su voz en la manifestación y la protesta conjunta.

El Estatuto de Seguridad Nacional, como se verá, fue una clara manifestación de restricción a derechos y libertades individuales, como intervención y regulación estricta de aspectos que comprometían el orden público con la creación de tipos penales y el aumento de sanciones, que se imponían anteriormente desde el ámbito policivo, dirigidas a aquellos que tomaran parte en manifestaciones, protestas y reuniones, sin olvidar el trasfondo de la expedición e implementación del Estatuto

⁵⁸ COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1923 de 1978. Op. cit., p. 1.

⁵⁹ COLOMBIA. CONSEJO NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de 1886. (5, agosto, 1886). Bogotá D.C.: Función Pública, 1886. p. 1-18.

como instrumento jurídico de la Doctrina: eliminar cualquier vestigio del comunismo en Colombia. En palabras del Centro de Investigación y Educación Popular:

“[...] al presidente Turbay le correspondió entonces llenar el vacío dejado por la Constitución con el Estatuto de Seguridad que tiene la función de realizar los ajustes represivos necesarios, sobre todo la depuración del país de las personas seriamente comprometidas con el movimiento socialista, para que en adelante siga funcionando expeditamente una democracia restringida que haga las veces de un régimen de Seguridad Nacional [...]”.⁶⁰

El Estatuto de Seguridad Nacional no aumentó la capacidad represiva, pero sí reforzó los instrumentos jurídicos con los que se contaba para reprimir. Tampoco implicó un cambio en la operatividad militar de las fuerzas armadas, la mecánica no fue diferente a la ya aplicada: “El Estatuto de Seguridad más que una estrategia fue una política de seguridad, un mecanismo jurídico para tratar la subversión, [...] Fueron las órdenes del Ministro dentro de su cónclave militar las que hicieron la lucha más represiva y al general Camacho el país le alabó su mano de hierro”.⁶¹ La expedición del Estatuto desencadenó una serie de violaciones a los DDHH de los ciudadanos del país:

“se toleró la utilización masiva de la tortura por parte de los investigadores militares, se autorizó la retención de ciudadanos por pura sospecha de las autoridades militares -sin que, aparentemente, se hubieran cumplido los requisitos exigidos por la Constitución para hacer tales retenciones- y se realizaron detenciones masivas de presuntos guerrilleros o simpatizantes;

⁶⁰ REYES, Alejandro, *et al.* Estatuto de Seguridad. Seguridad Nacional, Derechos Humanos, Democracia Restringida. Revista Controversia [en línea]. 1978, septiembre, Núm. 70-71. p. 7. [Consultado 02, septiembre, 2019]. Disponible en: <https://www.revistacontroversia.com/index.php?journal=controversia&page=article&op=view&path%5B%5D=475>

⁶¹ Entrevista con el general @ Valencia Tovar, Citado por LEAL BUITRAGO, Francisco. La Seguridad Nacional a la Deriva. Del Frente Nacional a la Posguerra. [En línea]. (Colección General). Bogotá: Alfaomega, Flac. 2002. [Citado 23, noviembre, 2019]. Disponible en: https://biblio.flacsoandes.edu.ec/shared/biblio_view.php?bibid=11664&tab=opac

entre agosto de 1978 y julio de 1979, las autoridades colombianas detuvieron a más de 60.000 personas, según informe del ministro de Defensa de entonces”⁶².

Producto de tanta arbitrariedad y represión, se llevó a cabo el Foro Nacional por los DDHH el 30 de marzo de 1979, en este espacio se hicieron públicas denuncias de violaciones de DDHH con base en la legislación universal sobre el tema⁶³. Esto llevó a que, desde el mismo gobierno Turbay, se invitara a organizaciones internacionales para, de cierta manera, verificar las denuncias públicas. Fue así como Amnistía Internacional y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos visitaron Colombia en 1980, producto de esa visita surgieron informes sobre la situación en el país, confirmando las gravísimas denuncias de violaciones a los DDHH⁶⁴.

Algunas de las prácticas usadas constantemente por las fuerzas armadas en el marco del Estatuto de Seguridad fueron las detenciones, allanamientos y realización de consejos verbales de guerra, sin seguimiento de los procedimientos establecidos, incluso en el mismo Estatuto, y sin respeto a las garantías judiciales, desconociendo por completo el debido proceso: “Existió violación en los procedimientos legales en la medida en que el ejército emitió órdenes de captura en blanco que se llenaban a la hora de las detenciones, así como allanamientos a garrote y culata de fusil, sin una orden judicial”⁶⁵. Que las fuerzas armadas contaran

⁶²LEAL BUITRAGO, Francisco, *et al.* Al Filo del Caos, Citado por OLARTE NIÑO, Tamanai. Estado, Políticas de Seguridad y Derechos Humanos en Colombia 1978 - 1982 y 2002- 2006. [En línea] Tesis para optar por el título de Especialista en Derechos Humanos. Escuela Superior de Administración Pública - Sede Bogotá, 2008. p. 25. [Consultado 18, julio, 2019].

⁶³ COMITÉ PERMANENTE POR LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS. Derechos Humanos en Colombia, Veinticinco años, Citado por OLARTE NIÑO, Tamanai. Estado, Políticas de Seguridad y Derechos Humanos en Colombia 1978 - 1982 y 2002- 2006. [En línea] Tesis para optar por el título de Especialista en Derechos Humanos. Escuela Superior de Administración Pública - Sede Bogotá, 2008. p. 29. [Consultado 18, julio, 2019].

⁶⁴ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Informe sobre la situación de los derechos humanos en la República de Colombia [en línea]. (30, junio, 1981). Organización de Estados Americanos, 1981. p. 1. Disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/Colombia81sp/Introduccion.htm>

⁶⁵ REVISTA ALTERNATIVA. El Año de la Tortura, Citado por JIMÉNEZ, Catalina. Aplicación e Instrumentalización de la Doctrina de Seguridad Nacional en Colombia (1978-1982): Efectos sobre la Temática de Derechos Humanos. Reflexión Política [en línea]. 2009, diciembre, Vol. 11, Núm. 22. p. 168. [Consultado 12, julio, 2019]. ISSN: 0124-0781. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11012487012>

con el respaldo jurídico del Decreto 1923 de 1978 para la aplicación de la Doctrina, y el desarrollo de sus objetivos, evidenció que desde la institucionalidad se apoyaba e incentivaba la persecución de miembros de la sociedad civil colombiana que fueran identificados como peligrosos para la sociedad, el Estado y la democracia misma:

“[...] La administración de justicia a través de los Consejos de Guerra verbales (Art. 9 del Estatuto), fue el punto estructural en el que el Ejército identificó, controló y debilitó los actores y colectivos considerados enemigos de la seguridad. [...] En ellos fueron juzgados un total de 472 personas a las que se les acusó de pertenecer a movimientos subversivos como el EPL, FARC, ELN, PLA, MAP y M-19”⁶⁶.

Sin los informes y reportajes periodísticos de diarios nacionales e internacionales, no habría sido posible visibilizar la grave represión que ejercían las fuerzas armadas sobre los civiles. Lo cierto es que las fuerzas militares encontraron en el gobierno colombiano el aporte que desde lo civil se requería para ampliar la estrategia de seguridad, esto, bajo el mando del General Luis Carlos Camacho Leyva y el silencio del presidente Turbay. La institucionalidad no hacía nada por solucionar las violaciones de DDHH, por el contrario, a través de la misma se facilitó la arbitrariedad.

En términos jurídicos, al declarar turbado el orden público y decretar el Estado de sitio a nivel nacional, se posibilitó la implementación de instrumentos jurídicos como los Decretos 1533 de 1975, 541 de 1976 y el mismo Estatuto de Seguridad. El Estado de sitio, decretado para retornar la situación del país a un estado normal, había facilitado el abuso de DDHH por parte de las fuerzas armadas al ampliar el ámbito de sus facultades jurisdiccionales y al criminalizar las libertades y derechos de un pueblo que necesitaba un poder político que permitiera mejorar sus propias condiciones. Las variaciones en las concepciones militares y sus nuevas

⁶⁶ Ibid., p. 10.

competencias excepcionales, la creación de un nuevo enemigo, la radicalización y arbitrariedad en el manejo del orden público, la criminalización de las luchas sociales y los nuevos niveles de represión estatal, no significaron otra cosa, más que la aplicación de los presupuestos de la Doctrina de Seguridad Nacional en Colombia.

No es de sorprender la declaración de 33 altos militares encabezados por el Comandante de las Fuerzas Militares, Gral. Camacho Leyva, al entonces presidente López Michelsen durante el paro cívico de 1977, exigiéndole tomar urgentemente las medidas que fuesen necesarias para que las fuerzas armadas pudieran defender la nación⁶⁷. Con este tipo de manifestaciones de miembros de la institución castrense, se evidencia que las políticas referentes a la seguridad eran de su competencia y no del ámbito de instituciones civiles⁶⁸. El otorgamiento de facultades extraordinarias tampoco fue la excepción en Colombia, con énfasis en el reemplazo creciente de la justicia civil ordinaria por la justicia penal militar. La atribución de competencias a los militares para adelantar consejos verbales de guerra a procesados por delitos contra la seguridad del Estado fue evidente con el contenido del artículo 9° del Estatuto de Seguridad:

“Artículo 9°. La justicia penal militar, mediante el procedimiento de los Consejos de Guerra Verbales, además de la competencia que le esta atribuida por disposiciones legales vigentes, conocerá de los delitos a que se refiere los artículos 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, y 6° y, además de los que se cometan contra la vida e integridad personal de los miembros de las Fuerzas Armadas y contra civiles al servicio de las mismas y contra miembros del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), encuéntrense o no en actos del servicio, y contra los funcionarios públicos en razón de la investidura o por causa del ejercicio de sus funciones”⁶⁹.

⁶⁷ JIMÉNEZ, Catalina. Op. cit., p. 162.

⁶⁸ Ibid., p. 162

⁶⁹ COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1923 de 1978. Op. cit., p. 1.

Con base en los lineamientos de la Doctrina de Seguridad Nacional en Colombia, se fijaron las condiciones para definir lo que era una amenaza comunista en las protestas, manifestaciones y luchas de estudiantes, sindicalistas, líderes políticos de izquierda, artistas, religiosos y cualquier persona que fuera de pensamiento de izquierda o comunista. Para las fuerzas armadas colombianas, la amenaza comunista provenía de un frente militar y, también, de uno social, en tanto que, los movimientos sociales eran centros desde los que podía aproximarse el enemigo⁷⁰. Esto llevó a la criminalización del derecho a la protesta, la manifestación y el derecho de reunión con la creación de nuevos delitos, que se desarrollarán en un capítulo posterior, y la atribución de nuevas competencias de origen jurídico otorgadas a la institución militar. Los nuevos niveles de la represión estatal a los que se llegó con cualquier cantidad de acciones contrainsurgentes, se reflejan a través de los informes de organismos internacionales y nacionales, por ejemplo, el informe de 1981 de la Procuraduría General de la Nación que “aseguró que no sólo las torturas y desapariciones eran realidad, sino que tenían informes sobre la relación de miembros del F-2 de la Policía Nacional con algunas ejecuciones extrajudiciales”.⁷¹

Aun cuando las circunstancias ideológicas y políticas que permitieron el surgimiento de la Doctrina eran externas al desarrollo de la región y de sus instituciones, la representación y adopción de las posturas de la Teoría de la Seguridad Nacional estadounidense, por parte de las instituciones militares latinoamericanas, fue tan radical que llegó a determinar el desarrollo de toda la política, los estados y la sociedad en Latinoamérica, a mediados del siglo pasado. Sin duda alguna, la importancia de la Doctrina en la segunda mitad del siglo XX, se debe a la influencia y afectación de las instituciones militares como ideólogos y ejecutores, y de los miembros de la sociedad como objeto de persecución, represión y violaciones a sus

⁷⁰ SANDOVAL HUERTAS, Emiro. Sistema penal y criminología crítica. Citado por MUÑOZ TEJADA, Julián Andrés. Doctrina de la Seguridad Nacional. Relaciones entre saber y poder: Discurso y prácticas. Revista Estudios de Derecho [Base de datos en línea]. 2006, Vol. 63, Núm. 142. p. 204 [Consultado 27, julio, 2019]. ISSN: 0120-1867. Disponible en: <https://aprendeonline.udea.edu.co/revistas/index.php/red>

⁷¹ JIMÉNEZ, Catalina. Op. cit., p. 171.

DDHH, incluso en países como Colombia, en donde no se requirió de un gobierno militar que facilitara la apertura de la institucionalidad a las directrices de la Doctrina, gracias al posicionamiento del cuerpo militar colombiano frente a las demás instituciones base del Estado.

En ese sentido, el marco jurídico dado en Colombia a la Doctrina de Seguridad Nacional se gestó mediante el permanente uso de la figura de estado de sitio, ya que, a través de él, se posibilitaba jurídicamente la expedición de legislación de emergencia que finalmente legalizó la limitación de derechos humanos y constitucionales y que, a su vez, posibilitó jurídicamente que la institución militar en Colombia pudiera asumir facultades judiciales que les garantizara el manejo de la sociedad y del estado, en respuesta a la insurgencia en la sociedad.

El creciente protagonismo del militarismo, la construcción de un enemigo interno y la represión, presentes en los Estados latinoamericanos bajo regímenes dictatoriales y democráticos durante el siglo XX, nos permiten identificar la presencia de la Doctrina de Seguridad Nacional, superando el ámbito social para introducirse en el ordenamiento jurídico mismo y, a través de él, incorporar a las instituciones estatales un norte de lucha contra el comunismo que, en consecuencia, reprime a la población dentro de su territorio, so pretexto de salvaguarda de la seguridad del continente. La legitimación y legalización de la Doctrina de Seguridad Nacional, lejos de sus proclamados objetivos de “protección de la sociedad civil”, propiciaron la persecución de esta en busca de la aniquilación del enemigo interno, que bien podía encontrarse en las instituciones educativas, en las agremiaciones de trabajadores, en los hogares o dentro de las mismas instituciones estatales, según lo juzgaran las fuerzas militares o los gobiernos civiles, ejecutores de la DSN.

La escalada en la represión y, en el caso de Colombia, la expedición del Estatuto de Seguridad Nacional propició la persecución del enemigo interno, incluso a la luz del día y en presencia de multitudes, con ocasión de “conservar el orden público” y la “seguridad del Estado”. Partiendo de esto, se analizará en el siguiente capítulo,

la intervención jurídica del ejercicio de libertades y derechos individuales, como el de reunión, fundamentales para la realización de procesos democráticos, teniendo como propósito el control de la población y represión de las expresiones colectivas, mientras se continúa en procura de la “seguridad del continente”.

2. EL DERECHO DE REUNIÓN, UNA LIBERTAD INDIVIDUAL Y UNA GARANTÍA CONSTITUCIONAL.

La democracia es definida, en términos generales, como una forma de gobierno que se caracteriza, entre otros aspectos, por privilegiar las libertades y derechos individuales y colectivos, dispuestos en una carta política. En cuanto a estos, resaltamos la libertad de expresión, de reunión y de pensamiento. A finales de la década de 1970, Colombia, en apariencia, encajaba en la definición de país democrático, puesto que legalmente era reconocido por el Estado el libre ejercicio de las mencionadas libertades y derechos individuales, algunos incluso de rango constitucional. Sin embargo, la implementación del Estatuto de Seguridad Nacional introdujo cambios estructurales y contradictorios al ejercicio democrático que golpearon directamente la reglamentación de estas libertades y derechos. De acuerdo con lo expuesto en el anterior capítulo, la supresión de derechos y libertades individuales constituye una de las características que permiten la identificación de la Doctrina de Seguridad Nacional. Por tanto, en el presente capítulo nos concentramos en el análisis del ejercicio del derecho de reunión, por ser este un derecho base para el ejercicio otros derechos y garantías constitucionales como la petición, asociación, huelga, entre otros, a través de instrumentos jurídicos como la Constitución de 1886; instrumentos internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y otros; la figura de estado de sitio y el Estatuto de seguridad Nacional. Lo anterior, a fin de identificar los lineamientos que condicionaron el ejercicio del derecho de reunión y que nos permita entender, desde el esquema jurídico, ¿de qué manera la Doctrina de Seguridad Nacional hace presencia en el texto normativo – Decreto 1923 de 1978?

En este sentido, se entiende por “reunión” la congregación voluntaria de personas con objeto o interés común, dicha actividad adquiere valor político y social precisamente en razón de los fines comunes a la sociedad que persigue. El derecho

de reunión ha sido reconocido en legislaciones internas e instrumentos internacionales como una de las libertades individuales base de la democracia y del ejercicio participativo en política y sociedad. Si bien las legislaciones internas, atendiendo a instrumentos internacionales^{***}, lo han desarrollado como derecho autónomo reconocido al individuo o al pueblo^{****}, su ejercicio no puede entenderse desligado de otros derechos y libertades individuales propios de estados democráticos.

Cuando discutimos acerca de derechos fundamentales o de rango constitucional como el derecho de petición, derecho de protesta o manifestación, derecho de asociación, derecho de huelga, entre otros, pueden ser desarrollados en cuanto al goce de los mismos de manera independiente y autónoma, ya que así han sido concebidos y, por tanto, en países democráticos se entienden emancipados, en virtud de ello, no supeditados al reconocimiento de algún otro derecho. Contrario sensu, si nos referimos al ejercicio de los mencionados derechos, no hay que caer en el yerro de afirmar, por ejemplo, que la inexistencia en el orden legal de determinado estado del derecho de asociación haría imposible la realización del derecho de protesta o manifestación, por supuesto que no es acertado; sin embargo, al reflexionar acerca de los fines del ejercicio del derecho de reunión inmediatamente se conecta con los propósitos de la petición, la protesta, la asociación y la huelga, ya que, en efecto, los individuos se reúnen a fin de alzar su voz, manifestar su insatisfacción de necesidades, reclamar a las autoridades por su inactividad o constituirse en asociación con objetivos políticos y sociales definidos, entre otros.

El mérito atribuido al derecho de reunión reside en la conexidad que sus fines tienen para con otros derechos como los anteriormente mencionados. En esta línea argumentativa, el derecho de reunión es base para el ejercicio de distintos derechos,

^{***}Instrumentos Jurídicos Internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos y Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial han reconocido por titular del derecho de reunión a “toda persona”.

^{****} La Constitución de Colombia de 1886 reconoce por titular del derecho de reunión a “toda parte del pueblo”.

todos ellos vitales en ejercicios políticos y sociales en que está inmersa toda sociedad verdaderamente democrática y participativa. Al respecto, Lucas Guardia condensa perfectamente la aludida postura en la siguiente expresión: “[...] una vasta gama de prerrogativas permiten ser ejercidos a través de la reunión: el de libertad de expresión, de petición, de religión y así también, ser un medio constitutivo en el procedimiento que construye las columnas básicas de una democracia”⁷². En estos términos, el reconocimiento del derecho de reunión por parte del ordenamiento jurídico de un Estado y el respeto a su ejercicio no sólo es un síntoma de democracia, sino que constituye parte de la base estructural de un Estado que incorpora principios democráticos. Entonces, el reconocimiento del derecho de reunión corresponde a la democracia y, en ausencia de esta, extraña sus fines y su razón de ser, que se encuentra ligada a manifestaciones libres y autónomas del pueblo, entonces desaparece.

1. 1. DERECHO DE REUNIÓN EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA DE 1886.

La Constitución Política de 1886 encuentra su origen con ocasión a la derrota política y militar de los liberales a manos Rafael Núñez, conservador, quien, con su llegada a la Presidencia, declara abolida la Constitución vigente y convoca un congreso, a su arbitrio, para que redacte una nueva Constitución que se rige por valores que apuntan a conservar el orden y a privilegiar a la autoridad, de esta manera, su catálogo de derechos y libertades es bastante restringido si la comparamos con la Constitución de 1991⁷³ pero, aun así, tiene la particularidad de ser el texto constitucional de mayor vigencia en Colombia, a pesar de sus múltiples reformas y la discusión sobre su vigencia material en razón al desconocimiento de la figura de estado de sitio como excepción, la cual fue empleada de manera indiscriminada en tiempos en que rigió la Constitución de 1886, este documento, a

⁷² GUARDIA, Lucas, *et al.* Op. cit., p. 256.

⁷³ ACOSTA ALZATE, Sebastián. ¿Cuántas Constituciones ha tenido Colombia? [En línea]. Señal Colombia. 26, septiembre, 2019. Disponible en <https://www.senalcolombia.tv/cultura/constitucion-politica-colombia-historia>

lo largo de poco más de un siglo de vigencia, aparentemente conservó el espíritu, valores y principios del estado de derecho colombiano, además de su correspondencia con la realidad social colombiana, hasta la aparición de la Constitución de 1991. Tal particularidad es entendida con base en la norma de revisión de la Constitución, la cual tiene por objetivos, en desarrollo de estados de excepción, la protección de la Constitución frente al legislador y la garantía de eficacia, fuerza normativa y correspondencia entre la norma constitucional y la realidad social que sigue al restablecimiento de la situación de normalidad⁷⁴.

Por supuesto, la aplicación de la norma de revisión y el cumplimiento a cabalidad de sus objetivos se hace insostenible ante la permanencia de un estado de cosas excepcional o estado de sitio, toda vez que la Constitución deja de responder a la normalidad para ser relevada por un orden capaz de regular las situaciones de anormalidad que imperan en el Estado, y que no parecieran desaparecer, siendo esta la realidad en que conserva su vigencia la Constitución de 1886, sin ser suspendida en ningún tiempo ni espacio. Tal situación de operatividad de dos regímenes en simultáneo (uno de excepción instaurado ante condiciones anormalidad y uno constitucional que atiende a situaciones de normalidad pero no pierde vigencia ante la declaratoria del estado de sitio) se entiende un poco más se define que “(...) “[En] Colombia se gobierna de acuerdo con dos constituciones: la expedida en 1886 con numerosas reformas y enmiendas, y la que resulta de los derechos extraordinarios del Estado de Sitio” (...)”⁷⁵.

⁷⁴ CRUZ VILLALÓN, Pedro. Estados Excepcionales y Suspensión de Garantías, Citado por TOBÓN TOBÓN, Mary Luz. La imposibilidad de suspensión de los derechos humanos y las libertades fundamentales durante los estados de excepción en Colombia: análisis desde el derecho constitucional e internacional de los derechos humanos. [En línea]. Tesis. Universidad Complutense, 2017. p. 46. [Consultado 20, julio, 2019]. Disponible en <https://eprints.ucm.es/43195/>

⁷⁵ VÁZQUEZ CARRIZOSA, Alfredo; MATÍAS ORTÍZ, José. El estado de sitio y la emergencia económica, Citado por BARRETO ROZO, Antonio. La Generación del Estado de Sitio: El Juicio a la Anormalidad Institucional Colombiana en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. Precedente. Revista Jurídica [en línea]. 2012, julio-diciembre, 1, 9-48. p. 40 [Consultado 10, julio, 2019]. ISSN 1657-6535. DOI: <https://doi.org/10.18046/prec.v1.1462>

La Constitución de 1886 reconoce el derecho de reunión consignado en el Título III - De los derechos civiles y garantías sociales, artículo 46, bajo el siguiente texto: “**Artículo 46.-** Toda parte del pueblo puede reunirse o congregarse pacíficamente. La autoridad podrá disolver toda reunión que degenerare en asonada o tumulto, o que obstruya las vías públicas. (...)”⁷⁶

El artículo 46, transcrito, presenta la particularidad de no incluir a la “persona” como titular de esta libertad individual, en subsidio, atribuye al pueblo el libre ejercicio del derecho. En estos términos, se reúnen en un solo momento el goce y el ejercicio del derecho de reunión, al ser de entrada el titular del derecho un grupo o multitud integrante del pueblo, a los cuales atañe en conjunto la disposición o no de reunión, es decir, encontrándose “toda parte del pueblo” (titulares del derecho) reunida, ya se está en ejercicio del derecho de reunión.

Esta concepción del derecho de reunión como derecho colectivo y no individual, abre la puerta a la discusión sobre la equivalencia de garantías para el ejercicio y defensa de los derechos individuales y, en contraposición, de los derechos colectivos, esto, a raíz de la dificultad que estos últimos presentan ante la indeterminación de su titular. Capeletti, “trata lo relativo a los derechos colectivos, propios de la dinámica social del derecho y advierte que son intereses colectivos donde todos y ninguno son titulares de estos derechos”⁷⁷, esto genera dificultades prácticas a la hora de ejercer la defensa de este tipo de derechos, ya que se requiere, además de la colectividad, demostrar el interés común que les atañe; sumado a ello, a diferencia de los derechos individuales, de cuyo goce es titular la persona y el derecho la acompaña a donde quiera que vaya, esta concepción de colectividad deja al derecho de reunión desprovisto de titular siempre que se

⁷⁶ COLOMBIA. CONSEJO NACIONAL CONSTITUYENTE. Op. cit., p. 5.

⁷⁷ CAPPELLETTI, Mauro. La protection d'intérêts collectifs et de groupe dans le procès civile -Métamorphoses de la procédure civile-, Revue Internationale de Droit Comparé- RICD, Citado por PARDO POSADA, Nohora. La Garantía Constitucional en Defensa de los Derechos Colectivos. Revista IUSTA [en línea]. 2014, Núm. 41. p. 112 [Consultado 09, enero, 2020]. ISSN: 1900-0448. DOI: <https://doi.org/10.15332/s1900-0448.2014.0041.02>

adolezca de una colectividad, es decir, el goce como el ejercicio del derecho termina junto con la reunión o manifestación, para entonces sustraer al titular del derecho.

Respecto del carácter pacífico del derecho de reunión, este se mantiene expreso dentro del texto constitucional, así como la restricción clara a su ejercicio en caso de “asonada o tumulto, o que obstruya las vías públicas”, la cual se tiene por una limitación aceptada en términos de instrumentos internacionales, como se verá, ya que atendería a intereses de seguridad y orden públicos que superarían incluso la relevancia de los fines que inspiran el derecho de reunión. Aún más, si se tiene en cuenta que la asonada fue una conducta tipificada por la Ley 95 de 1936 (Código Penal vigente desde 01 de enero de 1937 hasta 23 de enero de 1981) en su artículo 145, así:

De la asonada. Artículo 145. Los que reunidos en forma tumultuaria y con el propósito de intimidar o amenazar a alguna persona, corporación o autoridad, exigieren de ellas la ejecución u omisión de algún acto reservado a su voluntaria determinación, las injuriaren o ultrajaren, o en general, pretendieren coartar el ejercicio de un derecho legítimo, perturbar en el pacífico desarrollo de las actividades social, alarmando y atemorizando a los ciudadanos, están sujetas a confinamiento por seis meses a dos años y a la multa de veinte a trescientos pesos⁷⁸.

En específico, existe esta restricción en defensa del carácter pacífico inherente al derecho de reunión.

2. 2. DERECHO DE REUNIÓN EN INSTRUMENTOS JURÍDICOS INTERNACIONALES.

Al rastrear jurídicamente el derecho de reunión, más allá del desarrollo normativo nacional, se encuentra una fuerte presencia de este en el sistema universal, como

⁷⁸ COLOMBIA. CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 95 (24, abril, 1936). Sobre Código de Policía. En: Diario Oficial. Octubre, 1936. Nro. 23316.

en el interamericano, con características reiterativas que se podrían afirmar como parte esencial de la naturaleza del derecho de reunión y que proporcionan unos parámetros claros para su ejercicio:

2. 2. 1. Reconocimiento a la persona. El Sistema Universal en su Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y su Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965), ratificada por Colombia el 02 de septiembre de 1981, reconocen y garantizan el derecho de reunión a la persona, así:

“Declaración Universal de Derechos Humanos. Artículo 20. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación”⁷⁹.

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Artículo 5. En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2 de la presente Convención, los Estados Partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes: (...) d) Otros derechos civiles, en particular: (...) ix) El derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas; (...) ⁸⁰

Si bien el ejercicio del derecho de reunión no se entiende realizado de forma diferente a un grupo o multitud de personas, el Sistema Universal da un mensaje claro en relación a que el titular de este derecho es cada una de las personas partícipes de su ejercicio y no aquellas como una totalidad. Atendiendo a dicho

⁷⁹ NACIONES UNIDAS. ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS. Declaración Universal de Derechos Humanos (10, diciembre, 1948). París: Naciones Unidas, 1948. p. 63.

⁸⁰ NACIONES UNIDAS. ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS. Convención Internacional sobre la Eliminación de de todas las Formas de Discriminación Racial (21, diciembre, 1965). Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 1965. p. 4.

parámetro, el derecho de reunión presenta la particularidad de que, aunque es concebido como libertad individual que corresponde a la persona, su ejercicio requiere de la concurrencia de titulares del mismo con ánimo de reunirse en consecución de un interés común. Fraccionando así, en dos momentos, el goce y el ejercicio del derecho de reunión, el primero en cabeza de la persona como su titular y el segundo que requiere de una colectividad, a diferencia de la concepción de la Constitución de 1886, introduciendo un planteamiento aparentemente más complejo pero ciertamente más garantista al reconocer al titular del derecho de reunión incluso fuera de su ejercicio.

2. 2. 2. Carácter Pacífico del Derecho de Reunión. Desde la perspectiva jurídica, el amparo proporcionado por el derecho de reunión a aquellos que en virtud del mismo se manifiestan, se entiende desdibujado y adolece de legitimidad al mutar su ejercicio pacífico en violencia, ya sea por el uso de armas o por la aparición de nuevos propósitos que conducen a los titulares del derecho al único cometido de causar daño a bienes y personas; en caso de que los nuevos objetivos conduzcan a generar zozobra en la población entonces podría, no sólo superar el marco de protección del derecho, sino incluso estar inmerso en conductas típicas como terrorismo. El Sistema Interamericano propone este aspecto integrante desde la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre aprobada en Bogotá en la Novena Conferencia Internacional Americana en 1948:

“Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Artículo XXI. Derecho de Reunión. Toda persona tiene el derecho de reunirse pacíficamente con otras, en manifestación pública o en asamblea transitoria, en relación con sus intereses comunes de cualquier índole”⁸¹.

⁸¹ ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. IX CONFERENCIA INTERNACIONAL AMERICANA. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948). Bogotá: Organización de Estados Americanos, 1948. p. 4.

2. 2. 3. Aceptación de Restricciones al Derecho de Reunión. Este derecho, desde los sistemas universal e interamericano, ha sido lamentablemente introducido junto con un valor negativo que a reglón seguido de su reconocimiento procede a autorizar su restricción, por supuesto, con amparo en el principio de legalidad y con ocasión de la asunción de intereses determinados como lo es la Seguridad Nacional. Al respecto, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) ratificado por Colombia el 29 de octubre de 1969 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) igualmente ratificada por Colombia el 28 de mayo de 1973:

“Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Artículo 21. Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás”⁸².

“Convención Americana sobre Derechos Humanos. Artículo 15. Derecho de Reunión. Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás”⁸³.

En adelante, se abordará en detalle el tema de restricciones y suspensión del derecho de reunión con ocasión del decreto de estados de sitio y se discutirá sobre sus valores y alcances, sin embargo, es oportuno reseñar que el numeral 2 del

⁸² NACIONES UNIDAS. ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS. Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (16, diciembre, 1966). Nueva York: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 1966. p. 8.

⁸³ ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. CONFERENCIA ESPECIALIZADA INTERAMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. Convención Americana sobre Derechos Humanos (7 al 22, noviembre, 1969). San José de Costa Rica: Organización de Estados Americanos, 1969. p. 7.

artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos no incluye la prohibición de suspensión expresa del derecho de reunión como sí lo hace respecto de los derechos al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica, a la Vida, a la Integridad Personal, a la Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre, entre otros; dejando la puerta abierta a la posibilidad de suspensión del derecho con parámetros, por supuesto, más exigentes de aquellos a verificar para su restricción. Ahora, si bien los Estados están autorizados para introducir restricciones al derecho de reunión, estas serían, en todo caso, válidas a la luz de los sistemas internacionales, pero, podrían ser ilegítimas, si estas restricciones no sirven a intereses como la seguridad nacional o el orden público y, por el contrario, se libran al azar o al servicio de intereses particulares que buscan exclusivamente la sujeción de la sociedad civil o la persecución de la misma.

2. 3. EJERCICIO DEL DERECHO DE REUNIÓN EN EL ESTATUTO DE SEGURIDAD NACIONAL EN COLOMBIA

2. 3. 1. El estado de sitio y las garantías constitucionales. La figura de estado de sitio como parte integrante de un régimen constitucional responde a aquellas situaciones de excepción o anormalidad que perturban el orden público y la seguridad del estado, y ante las cuales la Constitución se encuentra desprovista de herramientas suficientes para resistirlas. Ante situaciones de tales características, el estado de sitio emerge con competencias extraordinarias, taxativas y de carácter transitorio que otorgarían al Presidente de la República los instrumentos idóneos para superar la situación de crisis.

Dicha figura presente en un régimen democrático debe propender siempre al restablecimiento total del orden constitucional, una vez superada la situación de anormalidad que dio lugar a su decreto. En ese sentido, Pedro Cruz Villalón define como elementos integrantes del derecho de excepción *para garantizar la vigencia del orden constitucional*, los siguientes:

“1) La definición de la situación de emergencia. 2) La determinación de la competencia para apreciar la presencia de dicha situación y, consecuentemente, la facultad para declarar el estado excepcional, es decir, para decidir el recurso a las medidas previstas en el derecho de excepción. 3) La determinación de estas mismas medidas, taxativamente enumeradas. 4) Eventualmente, una serie de garantías adicionales previstas frente a la hipótesis de una utilización abusiva de las facultades extraordinarias previstas en el derecho de excepción”⁸⁴

Teniendo por referencia los anteriores elementos, la Constitución Política de Colombia de 1886, a lo largo de más de un siglo de vigencia y a partir de múltiples reformas⁸⁵, logró sumar uno a uno dichos criterios sólo visibles en el texto constitucional. El artículo 121 Constitucional⁸⁶ previó, en casos de guerra exterior o de conmoción interior (definición de la situación de emergencia), la competencia del Presidente para declarar turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella, a partir de tal declaración quedaba investido, el más alto cargo del poder ejecutivo, de las facultades que le confieren las leyes y, en su defecto, de las que le otorga el derecho de gentes, para defender los derechos de la Nación o reprimir el alzamiento (competencia y facultades otorgadas al Presidente). Aunque el artículo 121 no desarrolla las facultades expresas otorgadas al Presidente a partir de la declaratoria del estado de sitio (o medidas previstas en el derecho de excepción), estas son rescatadas por Gallón de la totalidad del texto constitucional, siendo las siguientes:

1. Retener personas sospechosas tanto tiempo como lo juzgara necesario cuando se encontrara turbado el orden público. (art. 28 CN 1886)

⁸⁴ CRUZ VILLALÓN. Op. cit., p. 64.

⁸⁵ Véase PARRA ÁVILA, Elliot. Anormalidad Coyuntural y Estructural en los Estados de Excepción Colombianos: 1811-1991. En: Revista Prolegómenos Derechos y Valores. 2015. Vol. 18, No. 36. p. 15-28.

⁸⁶ COLOMBIA. CONSEJO NACIONAL CONSTITUYENTE. Op. cit., p. 11.

2. En caso de guerra las autoridades no judiciales podían expropiar sin indemnización previa e incluso ocupar la propiedad inmueble, así como usar sus productos para las necesidades de la guerra. (art. 33 CN 1886)
3. La circulación de impreso por correo podía ser prohibida o restringida. (art. 38 CN 1886)
4. La libertad de prensa podía ser suspendida. (art. 42 CN 1886)
5. Decretar impuestos para restaurar el orden público. (art. 43 CN 1886)
6. Concentrar en un solo órgano o persona la autoridad política y civil o la función judicial y militar (art. 61 CN 1886), por ejemplo, a través de la creación de “consejos verbales de guerra” recurrentes en el periodo en estudio para juzgar miembros de las fuerzas militares y a la población civil.
7. El Presidente podía dirigir las operaciones de guerra como jefe máximo de los ejércitos. (art. 120, ordinal 8 CN 1886)
8. El gobierno podía percibir impuestos u ordenar gastos no contemplados en el presupuesto aprobado por el Congreso de la República. (art. 206 CN 1886)⁸⁷.

Finalmente, el artículo 121 aseveró, que “serán responsables cualesquiera autoridades por abusos que hubieren cometido en el ejercicio de facultades extraordinarias”, expuesta como garantía adicional frente a la hipótesis de una utilización abusiva de facultades extraordinarias. Construido el apartado constitucional de la siguiente manera:

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

⁸⁷ GALLÓN GIRALDO, Gustavo. Quince Años de Estado de Sitio en Colombia: 1958-1978, Citado por CARVAJAL MARTÍNEZ, Jorge Enrique; GUZMÁN RINCÓN, Andrés Mauricio. Autoritarismo y Democracia de Excepción: El Constitucionalismo del Estado de Sitio en Colombia (1957-1978). Revista Prolegómenos Derechos y Valores [en línea]. 2017, Vol. 20, Núm. 40. p. 67 [Consultado 20, junio, 2019]. ISSN: 0121-182X. DOI: <https://doi.org/10.18359/prole.3041>

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

El Gobierno declarará restablecido el orden público luego que haya cesado la perturbación o el peligro exterior; y pasará al Congreso una exposición motivada de sus providencias. Serán responsables cualesquiera autoridades por los abusos que hubieren cometido en el ejercicio de facultades extraordinarias.⁸⁸

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia - Sala Plena, en sentencia del 30 de octubre de 1969 se pronuncia sobre el régimen de estado de sitio, de acuerdo con el artículo 121 Constitucional, afirmando que este comprende cinco etapas, a saber:

- a) Declaración de turbación del orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella;
- b) Exposición motivada del Presidente al Congreso sobre las razones que determinaron la declaración;
- c) Adopción, mediante decreto, de las medidas adecuadas para eliminar las causas de la perturbación y recuperar el orden;
- d) Control constitucional por la Corte Suprema de Justicia de tales medidas;
- e) Restablecimiento del orden público, mediante declaración, tan pronto como haya cesado la guerra exterior o terminada la conmoción interior.⁸⁹

⁸⁸ COLOMBIA. CONSEJO NACIONAL CONSTITUYENTE. Op. cit., p. 11.

⁸⁹ COLOMBIA. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA PLENA. Constitucionalidad del Decreto Ley número 1690 de 13 de octubre de 1969. Por el cual se dictan normas sobre derecho de reunión y toque de queda en el departamento del Valle del Cauca (30, octubre, 1969). M.P.: EUSTORGIO SARRIA. En: Jurisprudencia Constitucional. Bogotá D.E.: Corte Suprema de Justicia, 1969. p. 478.

Así como Pedro Cruz Villalón se dio a la tarea de definir elementos integrantes del derecho de excepción con miras a la garantía de la vigencia del orden constitucional, la Corte Suprema de Justicia cierra su análisis del artículo 121 Superior con la etapa correspondiente al restablecimiento del orden público; esto así, en tanto el estado de sitio como régimen excepcional existe con el objeto de atender y superar la situación de crisis que llevó a su declaratoria a fin de restituir a la Constitución un orden de normalidad en que pueda regir a plenitud de facultades, siendo así, el carácter eminentemente transitorio que se atribuye al estado de sitio es parte estructural del mismo y, en caso tal de no atenderse, derivará en figura distinta que quebraría las bases de un estado democrático.

En todo caso, la acumulación de facultades extraordinarias en sólo una rama del poder público, genera dificultades para el orden constitucional en tanto su prolongación en el tiempo o extralimitación de competencias repercuten desfavorablemente en la eficacia con que opera la Constitución ante una naciente realidad, una vez superada la situación de crisis. Lo anterior, en razón a que la Constitución debe responder a un restituido orden de normalidad con las mismas herramientas que fueron insuficientes para atender una pasada situación de crisis que sin duda continuará reflejando sus efectos; dicho esto, la relevancia del carácter transitorio y excepcional del estado de excepción está estrechamente vinculado con la vigencia y eficacia de la norma superior, en tanto esta retomará el estado de cosas normal.

Sobre dichas situaciones de normalidad y anormalidad de los hechos, Elliot Parra nos aclara que existen dos tipos de presunciones “un régimen de presunción de la normalidad constitucional y anormalidad de los hechos privilegia la eventual acumulación de poder presidencial y será denominada anormalidad coyuntural. Por el contrario, la presunción tanto de la normalidad constitucional como de los hechos no privilegia la eventual concentración de poder presidencial y será llamada anormalidad estructural”⁹⁰. Siendo aquella presunción llamada “anormalidad

⁹⁰ PARRA ÁVILA, Elliot. Op. cit., p. 15

coyuntural” la que permeó la Constitución de 1886, en tanto se está frente a un régimen que prevé una eventual anormalidad de los hechos ante la cual el orden normativo debe responder con medidas extraordinarias en cabeza del Presidente como lo preceptúa expresamente el artículo 121 Constitucional; contrario sensu, un régimen que presume en todo momento la normalidad de hechos y simplemente otorga facultades amplias pero ordinarias a sus autoridades para dar respuesta a un orden de imperfecta normalidad, muestra de dicha anormalidad estructural, el Decreto Orgánico de la Dictadura de 1828.

Retomando el carácter transitorio de la figura de estado de sitio, su prolongación en el tiempo como lo ocurrido en vigencia de la Constitución de 1886 que transformó la figura en excepción permanente con 206 meses bajo estado de excepción de 1970 - 1991 (17 de 21 años = 82%)⁹¹. Es este manejo de la figura de estado de sitio que desconoce el sentido/razón de los regímenes de excepción y con ello la democracia en que se circunscribe, lesionando gravemente la norma superior y haciéndola inoperante ante una realidad totalmente alterada.

A pesar del uso desmesurado de la figura, en desatención a sus elementos integrantes y etapas, la permanencia del régimen de excepción de ninguna forma compromete la aptitud vinculante de la Constitución y mucho menos la vigencia de las libertades individuales y derechos civiles reconocidos por ella, entre ellos, el derecho de reunión. Particularmente, en vigencia de la Constitución de 1886 y a pesar de la permanencia de la República bajo estado de sitio, libertades individuales y derechos civiles enfrentaron limitaciones pero NO SUSPENSIONES, sin importar que los instrumentos internacionales no incluyeran una prohibición expresa al respecto (como se vio, numeral 2 del artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos). En relación a ello, la Corte Suprema de Justicia - Sala Plena

⁹¹ GARCÍA VILLEGAS, Mauricio; UPRIMNY YEPES, Rodrigo. ¿Controlando la Excepcionalidad Permanente en Colombia? Una Defensa Prudente del Control Judicial de los Estados de Excepción. DeJusticia Derecho Justicia y Sociedad. Documentos de Discusión [en línea]. 2005, Dto Núm. 1. p. 7 [Consultado 27, junio, 2019]. Disponible en <https://www.dejusticia.org/publication/el-control-judicial-de-los-estados-de-excepcion/>

en pronunciamiento del 30 de octubre de 1969 sobre la Constitucionalidad del Decreto Ley número 1690 de 13 de octubre de 1969, por el cual se dictan normas sobre derecho de reunión y toque de queda en el departamento del Valle del Cauca, aclaró:

“La declaratoria de perturbación del orden público y el estado de sitio no traen como consecuencia la suspensión de la Constitución y las leyes, en general, como erróneamente se cree. El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, únicamente puede suspender las leyes incompatibles con el estado de sitio y tomar aquellas otras medidas legislativas indispensables para el restablecimiento del orden público. No se extinguen las garantías constitucionales, ya que sería absurdo que la defensa de la Constitución solo pudiera adelantarse mediante su proscripción”⁹²

De acuerdo a la intervención de la Corte Suprema de Justicia, intérprete de mayor autoridad del texto constitucional, la Constitución de 1886 y sus garantías constitucionales rigieron plenamente hasta tanto el orden de excepción intervino restringiendo cada una de ellas a título de “medida transitoria” en pro del restablecimiento del orden público, lo cual es más que entendible teniendo presente el estado de anormalidad a que responde la figura de estado de sitio y el cual debe superar. No obstante, estas restricciones a libertades y derechos constitucionales, que bien pudieron derivar en suspensiones transitorias de algunos de estos, en ningún momento implicaron la extinción o anulación de los mismos, toda vez que la Constitución no se suspendió ni dejó de regir, de igual manera, sus garantías, libertades y derechos continuaron en ejercicio, pero circunscritos a un marco de restricciones dispuestas por un nuevo régimen de excepción, siendo la Corte Suprema de Justicia la encargada de determinar si lo introducido por este último violentaba, anulaba o intervenía fuera de sus competencias las libertades y

⁹² COLOMBIA. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA PLENA. Op. cit., p. 479.

derechos constitucionales reconocidos por el texto constitucional de 1886, garantizando así su carácter vinculante.

Si bien así lo disponen, en teoría, los parámetros con que operan regímenes de excepción y así lo aclaró la Corte, lo cierto es que dichas restricciones a libertades y derechos constitucionales, en la realidad, configuraron instrumentos de represión hacia voces contrarias al régimen de excepción que se constituyó en permanente y que, en razón a una foránea concepción ideológica, se planteó por objetivo el sometimiento de grupos de estudiantes, sindicalistas, docentes y todo aquel que participara de manifestaciones en su contra. Bien lo expresa Gallón en su apreciación sobre la figura de estado de sitio:

“[...] la finalidad del estado de sitio era primordialmente reprimir a los movimientos populares en las aglomeraciones urbanas y zonas industrializadas. Por tal razón se prohíben las reuniones públicas y las huelgas. Aunque también se empleó como mecanismo de legitimación del gobierno, rodeando de garantías la represión que ejercía, ya que, por ejemplo, este se justificaba en la “defensa de las instituciones”, símbolo de la unidad nacional, a la vez que se descalifica como “subversivas” las reivindicaciones populares, además el levantamiento del estado de sitio se mostraba como un acto de triunfo del gobierno, que permitía difundir una imagen distorsionada con la cual se defendía que en el país regía la democracia y no el autoritarismo”⁹³.

Por su parte, Mauricio Villegas y Rodrigo Uprimny afirman que en Colombia en la década de los 60's y 70's, la figura de estado excepción fue sólo una herramienta para hacerle frente a protestas sociales⁹⁴, siendo estas dinámicas comunes y normales en regímenes democráticos que, a primera vista, no pueden ser

⁹³ GALLÓN GIRALDO, Gustavo. Op. cit., p. 71

⁹⁴ GARCÍA VILLEGAS, Mauricio; UPRIMNY YEPES, Rodrigo. Op. cit., p. 19- 20.

consideradas un riesgo para el orden y seguridad del Estado, y aún más en vigencia de un régimen normativo perfectamente operante.

Particularmente, atendiendo al carácter base del derecho de reunión para el ejercicio de otras libertades y derechos individuales como el derecho de petición, derecho de asociación, derecho de huelga, entre otros, es visible en regímenes de excepción/represión las dificultades que representa el pleno ejercicio de este derecho, en razón a su aptitud para propiciar no sólo la aglomeración de personas, sino para poner en diálogo intereses diversos que podrían ser comunes en determinados contextos y para un grupo específico de personas, más aún si estas personas observan características o calidades semejantes, por ejemplo, el caso de estudiantes y docentes en defensa del derecho a la educación.

Ahora, si se observa desde la perspectiva de un régimen represivo, se tendrían muchos más actores con aparentes intereses comunes por acallar. Ubicándonos en América Latina de los 70's, con fuerte influencia de la Doctrina de Seguridad Nacional, todo aquel con posturas políticas contrarias a las del régimen (catalogadas de izquierda) sin importar sus calidades y aún sin participar de un grupo identificable, puede representar un riesgo no al orden público y a la seguridad del Estado, pero sí para los fines del poder político/militar del cual disiente o para los intereses de las élites a que no pertenece. Frente a esta situación de alteración ideológica, y con ello de la democracia, es que la restricción del derecho de reunión se torna indispensable para el efectivo control de masas cuyo propósito común sea, entre otros, el restablecimiento de un orden democrático desarrollado a salvo de la persecución y represión permanente de un régimen falsamente excepcional.

No obstante, lejos de todo vicio ideológico y en fiel desarrollo de los objetivos de la figura de estado de sitio, el derecho de reunión ha de ser uno de los primeros en regularse restrictivamente, si lo que se pretende es la restablecimiento del orden público y la conservación de la seguridad, toda vez que tener reunidos y, aún más, en manifestación a "toda parte del pueblo" sin prevención de lugar o tiempo puede

degenerar en “asonada o tumulto” que agrave la situación de alteración de la cual se quiere restablecer.

2. 3. 2. Antecedentes del Estatuto de Seguridad Nacional y el derecho de reunión. El derecho de reunión, a pesar de la permanencia del estado de sitio durante la vigencia de la Constitución de 1886 y de la dificultad para el ejercicio pleno de este derecho, no encontró en la normatividad una suspensión total y expresa, pero sí, una progresiva reglamentación que condujo a la desnaturalización del derecho. La presidencia de Carlos Lleras Restrepo (1966 - 1997) reglamentó directa y exclusivamente el derecho de reunión a través del Decreto 2285 de 1966⁹⁵, por el cual se dictan disposiciones sobre el mismo durante la permanencia del estado de sitio, consideró el Presidente, en uso de facultades otorgadas por el artículo 121, que con ocasión del ejercicio del derecho de reunión se habían cometido actos atentatorios contra el orden público y acciones ilegales contra las personas y los bienes. En consecuencia, dispuso un término de cinco días de anticipación para el aviso de fecha, hora, lugar y ruta de la reunión o manifestación a realizar, no obstante, la autoridad, con el fin de conciliar el derecho de reunión con la seguridad de los asociados, podía señalar, si lo consideraba conveniente, otra ruta o lugar para la realización de las actividades señaladas; además, podía sólo no autorizarla cuando extrajera de los antecedentes de los organizadores una posible degeneración de la actividad en asonada o tumulto, daños a personas o bienes o provocar un enfrentamiento violento; lo anterior, por supuesto, acompañado de sus respectivas sanciones, que implicaron restricciones a la libertad por 30 días para organizadores de reuniones o manifestaciones no autorizadas que se llevaran a cabo y 5 días para sus participantes.

⁹⁵ COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 2285 de 1966 (7, septiembre, 1966). Por el cual se dictan disposiciones sobre el derecho de reunión durante la permanencia del estado de sitio. En: Diario Oficial. Septiembre, 1966. Nro. 32030. p. 1.

En este punto, el derecho de reunión se encuentra, ya no en manos de “toda parte del pueblo” sino en potestad de autoridades de gobierno que bien podían disponer su no realización, perdiendo así su carácter liberal y autónomo.

Más adelante, con la expedición del Decreto 1355 de 1970⁹⁶ o Código de Policía, se dedicó un capítulo exclusivo a la reglamentación del derecho de reunión, dejando en manos de la autoridad policial su tutela. El Capítulo III del Libro II, en un tenor parecido al Decreto 2285 de 1966, dispuso las siguientes restricciones:

- ❖ Aviso por escrito con 48 horas de anticipación ante la más alta autoridad política donde se detalle día, hora y lugar de la reunión, así como los propósitos de la misma.
- ❖ Dentro de las 24 horas de recibo del aviso, la autoridad podrá modificar recorrido, fecha, hora y lugar para la realización de la reunión, manifestación o desfile.
- ❖ En caso de que se prevea espectáculo durante la reunión, este también requerirá autorización.
- ❖ Disolución de toda reunión que derive en asonada o tumulto, se realice sin autorización, no cumpla con los objetivos propuestos en el aviso o en la que se observe porte de armas u objetos que puedan ser usados para agredir o dañar
- ❖ La persona que con ocasión de reunión o desfile en sitio público infrinja las leyes penales o de policía, será capturada y puestas a órdenes de la autoridad competente.

En esta oportunidad, el Código de Policía no estipuló sanciones expresas para las personas que desatendieran los preceptos transcritos y dispuso términos en cierta medida ágiles para la definición concreta del ejercicio del derecho, en contraposición al decreto de excepción 2285 de 1966; sin embargo, continuó supeditando el inicialmente libre ejercicio del derecho de reunión a la decisión de autoridades que

⁹⁶ COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1355 de 1970 (4, agosto, 1970). Por el cual se dictan normas sobre policía. En: Diario Oficial. Septiembre, 1970. Nro. 33139. p. 27

bien podrían impedir su realización. El Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación nombrado por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas considera que:

“[...] el ejercicio de las libertades fundamentales no debe supeditarse a la obtención de una autorización previa de las autoridades [...]; a lo sumo, debe aplicarse un procedimiento de notificación previa que obedezca a la necesidad de que las autoridades del Estado faciliten el ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica y tomen medidas para proteger la seguridad y el orden públicos y los derechos y libertades de los demás”⁹⁷.

No obstante, es preciso recordar que en vigencia de la Constitución de 1886 nos encontramos bajo la permanente presencia de la figura de estado de sitio, a la cual se le adjudica por innato la restricción de derechos y libertades individuales como el derecho de reunión.

En el año de 1976 y bajo el gobierno de Alfonso López Michelsen, se expide el Decreto 2195⁹⁸ por el cual se dictan medidas conducentes al restablecimiento del orden público, este decreto impone la pena de seis meses de arresto inconvertible para quienes perturben el pacífico desarrollo de actividades sociales, quienes realicen reuniones públicas sin el cumplimiento de las formalidades legales, quienes obstaculicen el tránsito de vehículos o personas en vías públicas y establece sanción hasta de un año para los dirigentes u organizadores, entre otras medidas que tuvieron por objeto, más allá del restablecimiento del orden, el acallar a la

⁹⁷ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas, Citado por OFICINA REGIONAL PARA AMÉRICA DEL SUR DEL ACNUDH; INDH DE CHILE. Protesta Social y Derechos Humanos: Estándares Internacionales y Nacionales. [En línea]. 1era. ed. Santiago de Chile, 2014. p. 39. [Citado el 10, octubre, 2019]. Disponible en: <https://acnudh.org/protesta-social-y-derechos-humanos-estandares-internacionales-y-nacionales/>. ISBN: 978-956-9025-67-9

⁹⁸ COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 2195 de 1976. (18, octubre, 1976). Por el cual se dictan medidas conducentes al restablecimiento del orden público. En: Diario Oficial. Noviembre, 1976. Nro. 34675. p. 2

población manifestante y enardecida que un año más tarde se constituiría en paro cívico.

2. 3. 3. Derecho de reunión bajo la vigencia del Decreto 1923 de 1978 - Estatuto de Seguridad Nacional. En un intento por comprender los hechos que condujeron a la expedición del Decreto 1923 de 1978, es oportuno remitirnos al año 1974 y con ello al gobierno de Alfonso López Michelsen. Siguiendo a Tamanai Olarte⁹⁹, bajo la dirección de este gobierno, se adelantó en Colombia una política económica que se propuso dejar en libertad el mercado y anular la intervención de precios, algo más que apropiado en economías capitalistas, pero que en contraposición optó por intervenir fuertemente la regulación de salarios y avanzar en la eliminación de subsidios, lo cual abrió brechas enormes entre las diferentes clases sociales, medidas que se traducirían en un aumento de precios de los alimentos del 34.4% y una tasa promedio de inflación de 29.2% para el año 1977, impidiendo así a la clase asalariada crecer económicamente y contribuyendo en la agravación de situaciones de pobreza en la población. El 13 de mayo de 1977, en apoyo al paro de maestros, la Confederación Sindical de Trabajadores de Colombia (CSTC) propuso una jornada popular con carácter de Paro Cívico Nacional, exigiendo principalmente la congelación de precios y alza de salarios. Más adelante, un total de cuatro confederaciones sindicales y diferentes organizaciones sociales señalarían como fecha para dar inicio al cese de actividades a nivel nacional: la primera quincena de septiembre del 1977. Con el inicio en propiedad del paro cívico nacional, se sumaron a su movilización organizaciones laborales, sociales, campesinas, civiles y estudiantiles en un nutrido movimiento de protesta que hizo presencia en todo el país.

Naturalmente, el Paro Cívico Nacional de 1977 convulsionó el orden público con ocasión al estallido de manifestaciones y protestas que ocuparon las calles, reunieron al pueblo y pusieron en diálogo sus intereses comunes, en consecuencia,

⁹⁹ OLARTE NIÑO, Tamanai. Op. cit., p. 18 - 19.

la respuesta enérgica del gobierno fue requerida por las élites, “[...] no sorprende la declaración de 33 Generales y Almirantes encabezados por el Comandante de las Fuerzas Militares, General Camacho Leyva al Presidente López Michelsen (1974 - 1978), donde se le exige que tome medidas urgentes para que la institución militar pueda hacer lo necesario para defender la nación”¹⁰⁰.

En respuesta, mediante Decreto 2131 de 1976 el entonces Presidente de la República declaró turbado el orden público y en estado de sitio a todo el territorio nacional, en el marco del cual se instituyó un régimen de excepción que permitió enfrentar de manera abierta y frontal a una población alterada y enardecida que, bajo un orden de normalidad, no podría ser acallada. Dos años más tarde, el Presidente Julio César Turbay Ayala expediría el Decreto 1923 de 1978 - Estatuto de Seguridad Nacional, con el cual tuvo lugar la institucionalización de la agresión frontal, represión del pueblo en medio de sus luchas sociales, dejando en manos de las fuerzas militares la ofensiva. Con ocasión al Decreto 1923 de 1978, afirma Catalina Jiménez, “las fuerzas armadas encontraron en el poder ejecutivo el contrapunto civil para ampliar su estrategia de seguridad nacional e interna, en cabeza del Presidente Turbay y el General Luis Carlos Camacho Leyva”¹⁰¹.

Encontrando sustento en la alteración del orden público y la situación de inseguridad en que se encontraba la nación, que “[...] degeneran en homicidios, secuestros, sedición, motín o asonada, o en prácticas terroristas dirigidas a producir efectos políticos encaminados a desvirtuar el régimen republicano vigente o en la apología del delito [...]”¹⁰², el Decreto 1923 de 1978 propicia el traslado de competencias del poder civil al militar, dejando en manos de este último el manejo de asuntos de carácter social como las protestas, manifestaciones, huelgas, entre otros, pretendiendo diluir, a partir de la tipificación de conductas como la “perturbación del orden”, la línea que separa el ejercicio de derechos políticos y sociales con

¹⁰⁰ JIMÉNEZ, Catalina. Op. cit., p. 162.

¹⁰¹ *Ibíd.*, p. 163.

¹⁰² COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1923 de 1978. Op. cit., p. 1.

conductas punibles, a fin de omitir su tratamiento político y pasar directamente a su represión, a cargo de las fuerzas militares. Da lugar, el Decreto 1923, a una escalada en la tipificación de conductas que más que servir al restablecimiento del orden público, sirvieron a la persecución de población que podría “desvirtuar el régimen republicano” o, mejor, que sus convicciones ideológicas opuestas y su creciente relevancia social amenazaban el poderío de las élites y, en consecuencia, fue identificada como enemigo interno, muy al tenor de los introducido por la Doctrina de Seguridad Nacional en la región.

El Decreto 1923 de 1978, desde una perspectiva jurídica, tiene por principales características: i) la incorporación de nuevos tipos penales, ii) el aumento en la punición, y iii) el traslado de competencias a la jurisdicción militar; características que afectaron directamente la esfera de libertades y derechos individuales en la medida en que intervinieron el libre ejercicio de los mismos, no sólo con ánimo de restablecer el orden turbado dentro de un estado de excepción, sino con objetivo de contener al “enemigo interno”, catalogado así por la Doctrina de Seguridad Nacional.

Entre las libertades y derechos individuales que fueron intervenidos por el Decreto 1923 de 1978, son observables la libertad de prensa, los derechos de reunión, huelga y asociación, así como las garantías procesales. Particularmente, el derecho de reunión fue sujeto de intervención por parte de tres artículos del total de dieciséis que integran el texto del Decreto 1923 de 1978, siendo estos los siguientes:

Tabla 1. Paralelo Derecho de Reunión: Constitución de 1886 y Decreto 1923 de 1978

Constitución de 1886	Decreto 1923 de 1978 - Estatuto de Seguridad Nacional
Artículo 46.- Toda parte del pueblo puede reunirse o congregarse pacíficamente. La	Artículo 4º. Los que en los centros o lugares urbanos causen o participen en perturbaciones del orden público, o alteren el

<p>autoridad podrá disolver toda reunión que degenerare en asonada o tumulto, o que obstruya las vías públicas¹⁰³.</p>	<p>pacífico desarrollo de las actividades sociales, o provoquen incendios, y en tales circunstancias supriman la vida de las personas, incurrirán en prisión de veinte a veinticuatro años. Si solo ocasionan lesiones a la integridad de las personas, la pena será de uno a diez años.</p> <p>Cuando los hechos previstos en este artículo no atenten contra la vida e integridad de las personas, la sanción será de uno a cinco años de prisión.</p> <p>(...)</p> <p>Artículo 7º. Se impondrá arresto inmutable hasta por un año, a quien o quienes:</p> <p>a) Ocupen transitoriamente lugares públicos o abiertos al público, u oficinas de entidades públicas o privadas con el fin de presionar una decisión de las autoridades legítimas, o de distribuir en ellas propaganda subversiva o de fijar en tales lugares escritos o dibujos ultrajantes o subversivos o exhortar a la ciudadanía a la rebelión; (...)</p> <p>Artículo 8º. Mientras subsista la perturbación del orden público el Alcalde del</p>
---	--

¹⁰³ CONSEJO NACIONAL CONSTITUYENTE. Op. cit., p. 5.

	<p>Distrito Especial de Bogotá, los Gobernadores, Intendentes y Comisarios en las capitales de las respectivas secciones y los Alcaldes Municipales podrán decretar el toque de queda, prohibir o regular el expendio y consumo de bebidas embriagantes y las manifestaciones, desfiles y reuniones públicas.</p> <p>Los Alcaldes Municipales darán inmediato aviso del hecho al Gobernador, Intendente o Comisario¹⁰⁴.</p>
--	--

Fuente: Propia.

En relación con el artículo 4 del Decreto 1923, como bien lo señala el Equipo Investigativo CENDEP, “por primera vez en nuestra legislación se crea el delito de “perturbar el orden público” y de “alterar el pacífico desarrollo de las actividades sociales” [...]”¹⁰⁵. Este artículo genera especiales dificultades para el ejercicio del derecho de reunión al no ser explícito respecto de las conductas, en específico, que son constitutivas de perturbación al orden o alteración del pacífico desarrollo de actividades. La dificultad está precisamente en la indeterminación en que los verbos perturbar y alterar sitúan al intérprete. Según la Real Academia Española, “perturbar” hace alusión a “inmutar, trastornar el orden y concierto, o la quietud y el sosiego de algo o de alguien”¹⁰⁶, mientras “alterar” implica “cambiar la esencia o forma de algo” o “perturbar, trastornar, inquietar”¹⁰⁷, atendiendo a este último

¹⁰⁴ COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1923 de 1978. Op. cit., p. 1.

¹⁰⁵ REYES, Alejandro, *et al.* Estatuto de Seguridad. Op. cit., p. 99.

¹⁰⁶ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. [sitio web]. Madrid: RAE, Perturbar. [Consulta: 02, enero, 2020]. Disponible en: <https://dle.rae.es/perturbar>

¹⁰⁷ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. [sitio web]. Madrid: RAE, Alterar. [Consulta: 02, enero, 2020]. Disponible en: <https://dle.rae.es/alterar?m=form>

significado de la palabra alterar, podemos concluir que ambos verbos se tienen por sinónimos y que aluden a actividades que bien podrían ser desde en conjunto proferir un grito de dolor en mitad de un apacible lugar hasta participar de un desmán de importantes dimensiones, en ambos casos, nos encontraríamos frente al trastorno de la quietud que podría hacernos incurrir en la configuración del tipo penal descrito, siempre que así lo considere el intérprete del artículo 4 del Estatuto de Seguridad, en atención a nuestras calidades.

Continuando con el mencionado artículo, este trae a colación a quienes “causen” o “participen” en las actividades antes descritas, esto genera una nueva dificultad, toda vez que por participante se puede tener a un simple observador o transeúnte que al hacer presencia en el lugar podría estar “tomando parte” en una situación en la cual no tiene comprometido interés alguno pero que sí le genera curiosidad; una vez más, se deja a criterio del intérprete y aplicador de la norma una situación de carácter particular que genera inseguridad jurídica, posibilitando la represión arbitraria que queda impune porque se encuentra amparado bajo la legalidad.

Cierra el artículo, estableciendo una fuerte punición para casos en que “no atenten contra la vida e integridad de las personas”, señalando una pena de cinco años de prisión para una conducta, como se vio, casi que indeterminada que sitúa el libre ejercicio del derecho de reunión en una crisis que lo que pretende no es el ejercicio reglamentado del mismo, sino su eventual anulación a través del amedrentamiento a un pueblo comprometido con sus luchas sociales.

Con el surgimiento del tipo penal de perturbación al orden y alteración del pacífico desarrollo de actividades sociales, debemos preguntarnos por la vigencia de la máxima “derecho penal como última ratio”¹⁰⁸, si bien la expedición del Decreto 1923 de 1978 se sitúa en un contexto de régimen de excepción, ¿este daría lugar a una redefinición del derecho penal como último recurso? Lo cierto es que esta cuestión daría para nueva investigación pero, en lo que respecta a la reglamentación de un

¹⁰⁸ Esta premisa sitúa al derecho penal como último recurso al que acudir cuando se tiene al alcance otros medios menos lesivos para la protección de bienes jurídicos.

derecho base a nivel social y político como lo es el derecho de reunión, el pasar directamente a la tipificación de uno de sus naturales efectos, como es la perturbación o alteración del orden, constituye, no sólo una injustificada intromisión del derecho penal, sino la desatención de los fines del Estado democrático y de derecho al impedir la atención de los reales problemas de carácter social que entrañan las manifestaciones, huelgas o peticiones que tienen su punto de partida en el ejercicio del derecho de reunión y que encontrarían respuesta directamente ante la autoridad administrativa a la cual se dirigen, proponiendo así, una redefinición del derecho penal como última ratio frente al derecho de reunión. El panorama que nos presenta el artículo 4 del Decreto 1923, lejos de ayudar, a través de la reglamentación de un derecho de rango constitucional para su eficaz ejercicio en estados de excepción, intenta cercarlo y anularlo al desconocer los necesarios efectos que tiene el reunirse y, a partir de ello, protestar, manifestarse y peticionar, fines naturales del derecho de reunión que, necesariamente, conducen a la perturbación al orden y alteración del pacífico desarrollo de actividades sociales.

Continuando, el artículo 7a del Estatuto de Seguridad, nos habla de la ocupación transitoria de lugares públicos o abiertos al público con el fin de presionar una decisión de autoridades legítimas. Al iniciar este capítulo, nos referimos a la estrecha relación del derecho de reunión con otros derechos individuales, entre ellos, el derecho de petición; el artículo 7a tiene la particularidad de regular por sí sólo dos libertades y derechos individuales como lo son la reunión y la petición. Ya se había anunciado que una de las formas de ejercer el derecho de petición es a través del derecho de reunión, ya que no toda petición debe elevarse por escrito, resulta incluso más efectivo para “toda parte del pueblo” elevar una sola o varias peticiones en conjunto y servirse del derecho de reunión para reclamar la pronta respuesta de la autoridad, es precisamente este evento al cual se dirige el artículo 7a, pretendiendo ser un obstáculo para el ejercicio de dos derechos mediante de una sola proscripción. En relación al derecho de reunión, resulta particular que no es la degeneración en asonada o tumulto lo que se busca combatir, como lo

prescribía la Constitución de 1886, sino la simple y llana ocupación transitoria, de hecho, es decir, no es la acción en sí misma la que es sujeto de sanción sino los fines que la inspiran que son la presión de la autoridad. Entonces, nos encontramos frente al evento de que, por regular un particular ejercicio del derecho de petición, termina entrometiéndose, la norma, en asuntos que tocan el derecho de reunión y que definitivamente desconocen el articulado constitucional vigente, que lo que pretendió sí responde a la necesidad de mantener un orden normal en ejercicio de un derecho constitucional.

No obstante, la Corte Suprema de Justicia no consideró que dicha intervención normativa del derecho de reunión constituyera una violación a la Constitución de 1886, en tanto:

Si en tiempo de paz, como se vio en el aparte precedente, el derecho de reunión se encuentra sujeto a regulaciones de carácter policivo, preventivas o represivas de hechos que atenten a la seguridad o al orden público, con mayor razón en épocas de perturbación de éste puede tal derecho no sólo restringirse sino negarse transitoriamente, conforme al artículo 121 de la Carta, a fin de precaver o impedir que su ejercicio aumente las causas de intranquilidad¹⁰⁹.

En un análisis restrictivo del artículo 121 de la Constitución de 1886 y atendiendo a los fines exclusivos del estado de sitio, la Corte Suprema de Justicia (CSJ) declaró exequible el artículo 7a, en la razón de la especial coyuntura en que se encontraba el país para ese momento, sin detenerse en un mayor análisis del derecho de reunión ni mucho menos hacer alusión al artículo 46 que lo articula dentro del texto constitucional. Pareciera que el control asumido por la CSJ se restringiera al carácter formal de la norma y su conexión con los estados de excepción, pasando por alto un examen de fondo de cada bien jurídico que la norma intervine y la medida

¹⁰⁹ COLOMBIA. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA PLENA. Revisión de constitucionalidad del Decreto número 1923 del 6 de septiembre de 1978. (30, octubre, 1978). M.P.: LUIS CARLOS SÁCHICA. En: Jurisprudencia Constitucional. Bogotá D.E.: Corte Suprema de Justicia, 1978. p. 238.

en que lo hace, producto de ello, “[...] la Corte Suprema declaró la constitucionalidad de casi todas las medidas de excepción, sin importar que no tuvieran nada que ver con la crisis o que restringieran en forma severa las libertades públicas y el debido proceso [...]”¹¹⁰.

Al tenor de los anteriores, el artículo octavo del decreto 1923 reservó a autoridades administrativas la prohibición o regulación de desfiles, manifestaciones o reuniones mientras subsistiera la perturbación del orden, previsión acorde a las disposiciones del Decreto 1355 de 1970 o Código de Policía que, de igual forma, daba facultades a las autoridades para disponer libremente de un derecho cuyo titular es el pueblo. Ello es así, por cuanto se mantienen los procedimientos del Código de Policía que implican el aviso a la autoridad con días de anticipación para la realización de cualquier manifestación o reunión, atendiendo al contexto particular de excepción en que se encontraba Colombia para la época y por restringir la disposición a la subsistencia de la perturbación del orden, no se hará mayor desarrollo del presente artículo, más allá de anotar que la dificultad del mismo no reside en el texto de la disposición sino en la permanencia de la figura de estado de sitio a la que se sujeta con el apartado “mientras subsista la perturbación”, dificultades que fueron desarrolladas con anterioridad en el presente capítulo y que, por entendido, afectan el ejercicio del derecho de reunión.

En suma, las disposiciones estudiadas que regularon el derecho de reunión ofrecieron unos nuevos lineamientos para su ejercicio que pueden condensarse en los siguientes:

- Tipificación de dos de las consecuencias normales que trae consigo el ejercicio del derecho de reunión, siendo estas, la perturbación al orden y la alteración del pacífico desarrollo de las actividades sociales.

¹¹⁰ GARCÍA VILLEGAS, Mauricio; UPRIMNY YEPES, Rodrigo. Op. cit., p. 12.

- Causantes o partícipes son sujeto activo del descrito tipo penal generando una indeterminada pluralidad de potenciales autores circunscrita al término “partícipe” y dejando a criterio del intérprete su determinación.
- Particular sanción del ejercicio del derecho de reunión cuando involucre los fines propios del derecho de petición.
- Potestad de la autoridad administrativa para la prohibición de realización del derecho de reunión.

Los anteriores lineamientos son manifestación clara de la institucionalización de la represión, desde el mismo ordenamiento jurídico, que se abre paso gracias a un régimen de excepción que, lejos de buscar el restablecimiento del orden, tuvo por objetivo la permanencia en el mismo a fin de lograr la materialización en Colombia de la generalizada Doctrina de Seguridad Nacional de origen estadounidense, teniendo por principal característica la represión y supresión de libertades y derechos individuales en cabeza de la población, los cuales, en un orden de normalidad, constituyen un pilar fundamental de la estructura que soporta al estado democrático y de derecho.

2. 4. EL DERECHO DE REUNIÓN A LA LUZ DE LA DOCTRINA DE SEGURIDAD NACIONAL.

Los nuevos lineamientos introducidos al derecho de reunión por el Decreto 1923 de 1978 incorporan restricciones al mismo que incluyen la negación por parte de autoridades del ejercicio del derecho de reunión a “toda parte del pueblo” e incluso la tipificación de sus innegables consecuencias “la perturbación al orden” y “la alteración del pacífico desarrollo de las actividades sociales”, esto es posible en presencia de un régimen de excepción que posibilita la escalada en la represión de la población civil y, con ello, la negación de libertades y derechos individuales que tiene lugar con la incorporación a un ordenamiento jurídico de excepción de la Doctrina de Seguridad Nacional.

Como vimos, una de las características que nos permite identificar la Doctrina de Seguridad Nacional es la institucionalización de la represión hacia determinada población, previamente catalogada como enemigo interno, y que reuniría a estudiantes, docentes, sindicalistas, defensores de derechos humanos, amas de casa y demás actores que compartieran una postura política o ideológica de izquierda, siendo cercada su actividad beligerante a través de la restricción de derechos y libertades que “mantendría a raya el advenimiento comunista en la región”, pero, en la práctica, obstaculizó la búsqueda de soluciones a verdaderas problemáticas sociales. Lo verdaderamente interesante que permite observar el anterior análisis respecto del derecho de reunión, en el Decreto 1923 de 1978, es como la Doctrina de Seguridad Nacional sería legalizada con la incorporación de esta focalizada represión en un orden normativo de excepción que se constituye en un integrante más de la institucionalización de la Doctrina de Seguridad Nacional en Colombia, sin menester de que existiera un dictador que lo hiciera posible; ello es así, por cuanto, la permanencia del estado de sitio y el control constitucional meramente formal que se aplicó a las normas que fueron expedidas bajo su declaratoria, dio lugar a un compilado normativo cada vez más restrictivo del derecho de reunión, otras libertades y derechos individuales que encontraron en el Decreto 1923 de 1978 una de sus máximas expresiones.

Al inicio del presente capítulo, en un intento por aproximarse a los elementos constitutivos del derecho de reunión, se entendió cómo las restricciones al mismo son un valor negativo incluido en su propia definición en el texto constitucional de 1886 e, incluso, en instrumentos internacionales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pero siempre soportados en asuntos de seguridad nacional u orden público; no obstante, la existencia de un articulado como el incorporado en el Decreto 1923 y su nivel de represión respecto del derecho de reunión, sólo puede ser entendido si comprendemos que el uso indiscriminado de la figura de estado de sitio bajo la Constitución de 1886 causó una deformación de lo que sería una real situación de riesgo para la seguridad nacional u orden público,

agravado por la influencia de la Doctrina de Seguridad Nacional en la región, que llevó al poder civil en Colombia a iniciar una persecución del comunismo dentro del país que, ante la generalización del “enemigo interno”, optó por responder institucionalizando la Doctrina de Seguridad Nacional, siendo el Estatuto de Seguridad Nacional una de sus lamentables expresiones jurídicas.

Con todo ello, la Doctrina de Seguridad Nacional dio lugar a la redefinición del derecho de reunión dentro del ordenamiento jurídico colombiano, a través del Decreto 1923 – Estatuto de Seguridad Nacional, dejando de ser un derecho de titularidad y disposición de “toda parte del pueblo” para convertirse en un derecho de libre disposición del poder civil, en la práctica del poder militar, y en una excusa para perseguir al “enemigo interno”, transformando lo que parecía una guerra ideológica en una “guerra caliente” nacional y procediendo, desde ámbito legal, como primer paso, a minar el libre ejercicio de derechos y libertades de la sociedad civil, impactando movimientos y expresiones sociales que fueron calificadas de subversión por parte del gobierno y de las élites hegemónicas, generando estragos que imposibilitaron un verdadero ejercicio democrático en Colombia durante su vigencia. Se materializó la tipificación de conductas relevantes para los requerimientos propios de lo que implica la realización de una movilización ciudadana, sindical, estudiantil, política o social y, finalmente, le dio base jurídica a la adopción de posturas ideológicas que desde la Doctrina permearon la institucionalidad colombiana.

La articulación de la Doctrina de Seguridad Nacional, el estado de excepción vivido en Colombia durante gran parte del S. XX, la expedición del Decreto 1923 de 1978 y, con él, las limitaciones al ejercicio y goce del derecho de reunión, adquieren especial sentido desde la realidad colombiana de los años 70 y 80: la movilización que desde la ciudadanía se efectuó para hacer exigencias y reivindicaciones a los gobiernos nacionales y locales, como ocurrió en su momento con el Paro Cívico Nacional de 1977. Es por tanto que desde el desarrollo propio de la presente investigación que se hace necesario abordar el contenido jurídico, sociológico e

histórico de la Doctrina de Seguridad Nacional, el Estatuto de Seguridad Nacional y el derecho de reunión desde el análisis de hechos y situaciones en la movilización colombiana, específicamente, la realizada en Santander y Bucaramanga, con base en el restablecimiento de la alteración del orden público y en las atribuciones otorgadas en medio de un estado de excepción; específicamente, en el marco del Decreto 1923 de 1978 y, con él, las restricciones de derechos y libertades individuales, la atribución de funciones civiles al cuerpo militar colombiano, y el manejo que desde la institucionalidad se le daba a las problemáticas sociales y a quienes las visibilizaran.

3. LA DOCTRINA DE SEGURIDAD NACIONAL LLEVADA A LA PRÁCTICA EN SANTANDER

El presente capítulo plantea por objetivo ejemplificar, a partir de tres casos específicos que involucraron diferentes movilizaciones sociales, lo que fue llevar a la práctica la ya legalizada Doctrina de Seguridad Nacional, a través del Decreto 1923 de 1978 – Estatuto de Seguridad Nacional, enfocando el análisis hacia los nuevos lineamientos introducidos por esta normatividad respecto del ejercicio del derecho de reunión.

Teniendo en cuenta la exposición y análisis de la Doctrina de Seguridad Nacional, el derecho de reunión, el estado de sitio y el Decreto 1923 de 1978, es importante retomar el estudio realizado en el primer capítulo sobre la Doctrina de Seguridad Nacional en el contexto latinoamericano, en donde se establecieron las características que de ella se desprendían para el abordaje del caso colombiano, como lo fueron:

- I. La sustitución de enemigo externo por interno, es decir, el cambio dado al enfoque de las estrategias de seguridad, pasando de hacerle frente a las amenazas comunistas externas a combatir al nuevo enemigo, el opositor público del statu quo, fue así como diversos actores político-sociales fueron objeto de la Doctrina de Seguridad Nacional en Colombia a través del rol militar en la aplicación de herramientas jurídicas, como fue el Estatuto de Seguridad.
- II. La influencia del militarismo manifiesta en la transferencia de facultades civiles al cuerpo militar, que permitió la ejecución de una serie de medidas desconocedoras de derechos y libertades individuales, asumiendo el manejo de problemáticas sociales desde la estrategia militar.
- III. La limitación de derechos, la representación del enemigo en las formas de manifestación social produjo represión mediante la excesiva restricción de

derechos y libertades individuales a través de decretos como el Decreto 1923 de 1978, en los que, con el fin de “preservar o restablecer el orden público”, se criminalizaron mecanismos y espacios públicamente usados en desarrollo de procesos y luchas sociales, sindicales, estudiantiles y políticas.

El seguido análisis del derecho reunión se planteó como un ejercicio por entender, desde el ámbito jurídico, la intervención de la Doctrina de Seguridad Nacional en la sociedad a través de su presencia en el Estatuto de Seguridad, estableciendo un entorno limitado y precario para su ejercicio: la negación de su práctica y la tipificación de actividades directamente relacionadas al mismo. El derecho de reunión se transformó en un derecho de libre disposición del poder ejecutivo, materializado en el control hecho por las fuerzas militares, incidiendo directamente en las luchas sociales.

Teniendo en cuenta que la materialización de la Doctrina de Seguridad Nacional y la intervención al ejercicio del derecho de reunión en Colombia, durante la vigencia del Decreto 1923 de 1978, es posible evidenciarla a través de las situaciones vividas por los diferentes actores y movimientos de la sociedad colombiana de finales de los años 70's e inicios de los 80's. En el presente capítulo se ejemplificarán tres situaciones en las cuales se violentó el ejercicio del derecho de reunión en el departamento de Santander. Esta exposición casuística se realizará desde tres espacios, momentos y procesos diferentes: manifestación cívica (ciudadana), sindical y movimiento estudiantil, con el fin de incluir en este apartado la mayor variedad de actores y hechos sobre los cuales posiblemente se implementó el Estatuto de Seguridad y efectivamente se materializó la Doctrina de Seguridad Nacional.

El primero de los casos a abordar es el paro del Sindicato de Trabajadores del Ministerio de Hacienda y Crédito Público -Sintrahacienda- en 1979, en donde el sindicato hizo el llamado a cese de actividades en todas las seccionales, entre ellas Bucaramanga, con base en las problemáticas sociales del país y el manejo que el

gobierno nacional daba a las mismas, sin dejar de ser reivindicaciones que, como sindicato, exigían. La lucha de Sintrahacienda requirió de movilización nacional pacífica y de alto impacto mediante estrategias específicas, con el fin de obtener visibilización y apoyo de otros actores. En Bucaramanga, las acciones de los trabajadores del Ministerio de Hacienda y Crédito Público no fueron ajenas al llamado nacional.

Seguidamente, se abordará la movilización estudiantil de mayo de 1980, a raíz del aumento de tarifas y deficiencias en el servicio de transporte público a nivel nacional; en dicha ocasión, la movilización fue promovida por estudiantes del Colegio Santander y los Institutos Tecnológico Santandereano y Nacional de Comercio, quienes enfrentaron medidas represivas que llevaron a desarticular el proceso movilizador.

Finalmente, se expondrán los hechos del 12 de junio de 1981 que involucraron al Movimiento Cívico – Popular Comuneros 81, en el cual se agrupaban diversos actores de la sociedad que se unieron con propósito de trabajar por la dignificación de los municipios del sur del departamento de Santander, buscando visibilizar las necesidades e inconformismo de la región a través de volantes, comunicados, periódico, programas de radio y manifestaciones. Sin embargo, conforme se fortaleció la movilización del pueblo, creció la represión sobre el Movimiento Comuneros 81. Fue así como el 12 de junio de 1981, fecha en que se pretendió llevar a cabo una movilización masiva en vía nacional, esta fue interrumpida por la intervención armada del Ejército Nacional.

El desarrollo de cada uno de los casos, se realizará partiendo de la documentación del mismo y teniendo como referencia las características de la Doctrina de Seguridad Nacional, así como la relevancia y posible aplicación del articulado del Decreto 1923 de 1978 - Estatuto de Seguridad Nacional, que configuró uno de los mecanismos jurídicos más restrictivos de nuestro país, y el alcance que el libre ejercicio del derecho de reunión implica para una sociedad como la colombiana que

requería, y requiere, de espacios que permitan visibilizar las inconformidades y exigir soluciones de los diferentes estamentos gubernamentales.

Como señala Cruz Rodríguez, “cuando el tejido social y las organizaciones sociales se ven violentados, se afectan las condiciones de posibilidad de la protesta”¹¹¹. Las regulaciones del ejercicio de libertades y derechos individuales, como el de reunión, pueden establecerse bajo condiciones que no restrinjan el derecho en sí y que no eliminen el alcance que este tiene para aquella población invisibilizada, cuyo único recurso es reunirse y hacerse escuchar, de lo contrario, la administración y la represión se vuelven una bajo las directrices de la Doctrina de Seguridad Nacional”¹¹².

3. 1. SINDICALISMO Y EL DERECHO DE REUNIÓN: CASO SINTRAHACIENDA

El Sindicato de Trabajadores del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Sintrahacienda- puede caracterizarse como una agremiación de importante capacidad de convocatoria en razón a la presencia de sus trabajadores en todo el país y a una nutrida respuesta de los asociados ante los llamados de su sindicato, además de ser un grupo cuyas acciones u omisiones generan impacto al estar vinculado a la institución del Estado encargada de dirigir la política económica de Colombia, así mismo, está soportado en luchas pasadas bien logradas que en todo momento son traídas al presente a modo de reivindicación y como antecedente que los respalda, finalmente, Sintrahacienda tiene la particularidad de esgrimir siempre un trasfondo social a sus problemáticas y comprende cómo estas impactan a sus trabajadores.

Teniendo presentes estas características del principal actor que nos ocupa, se podrá abordar el paro de trabajadores del Ministerio de Hacienda de 1979, no sólo desde la presentación de los hechos, sino entendiendo a lo que motiva la respuesta

¹¹¹ CRUZ RODRÍGUEZ, Edwin. El derecho a la protesta social en Colombia. *Pensamiento Jurídico*. 2015, nro. 42, p. 53.

¹¹² Leal Buitrago, Guerra Fría, p. 82

represiva del gobierno ante un movimiento que se mantuvo más allá de 1979 en consecución activa de sus reivindicaciones, a partir de unas formas desprovistas de violencia física pero de importante impacto que los pusieron en la mira de la Doctrina de Seguridad Nacional.

Siendo así, en el mes de agosto de 1979, el Sindicato de Trabajadores del Ministerio de Hacienda y Crédito Público -Sintrahacienda- hizo un llamado a los trabajadores de todas las seccionales de dicho Ministerio para que dieran inicio a un cese de actividades en desarrollo de asambleas permanentes y jornadas de “brazos caídos”, llamado que fue acatado por las seccionales de Tunja, Palmira, Florencia, Riohacha, Sogamoso, Ibagué, Girardot, Montería, Quibdó, Villavicencio, Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla, Bucaramanga, entre otras, he ahí la capacidad de convocatoria de Sintrahacienda; dicho llamado tuvo sustento, según la Carta de Exigencias del Sindicato de Hacienda dirigida al Ministro de Hacienda y Crédito Público en agosto 22 de 1979, en:

“[...] las políticas económicas que con su visto bueno ha desplegado el actual gobierno y que golpean duramente el presupuesto familiar de todos los trabajadores, consistentes principalmente en amparar a los productores que sacan al mercado productos dañinos para el organismo de todos los consumidores de bajos recursos como el caso aberrante de la leche, en donde ya no venden sino mezclas artificiales con sustancias tóxicas que han denominado “leche” [...]”

“[...] aprobar alzas desmedidas en los precios de los servicios y artículos de primera necesidad como resulta últimamente con el transporte, la gasolina, las gaseosas [...] la restricción a aumentar los ingresos de los trabajadores y de otorgar mejores o nuevas prestaciones sociales, apoyando todo esto en la creciente militarización que se ha dado a los conflictos de obreros y trabajadores, respondiendo entonces este gobierno, que se dice estar inspirado en principios democráticos, en forma autocrática, mostrando

fusiles, garrotes y charreteras mas no una democrática política de diálogo y respeto a las organizaciones populares”¹¹³

Como se lee, el cese de actividades convocado tiene sustento, más allá de las problemáticas internas que atañen a los trabajadores del Ministerio, en una realidad social de envergadura que afecta al trabajador ordinario, sus hogares y es además una crítica al desempeño de un gobierno que supo responder al reclamo del pueblo con represión, persecución y la Doctrina de Seguridad Nacional. Específicamente, las alzas en los precios de servicios y productos de primera necesidad y, sumado a ello, la negativa al aumento de salarios tuvo por obvia consecuencia la pérdida de poder adquisitivo por parte de sus hogares. Las reivindicaciones de Sintrahacienda no son ajenas a las del pueblo colombiano que dos años antes, en 1977, alzó su voz de inconformidad ante un gobierno que no atendió sus requerimientos y, por ello, tuvo que enfrentar un paro nacional de amplio impacto y notoriedad; en consecuencia, el cese de actividades del Sindicato del Ministerio de Hacienda, aunque aislado, en razón de la quietud que por el año 79 marcó a los movimientos sociales en comparación a los movimientos cívicos del 75 y 77, no es ajeno a las realidades y necesidades del pueblo colombiano.

Si bien, como se vio en los apartes transcritos, el sustento del cese de actividades anunciado por Sintrahacienda tiene un alto contenido social y resume problemáticas que trascienden el ámbito meramente laboral al interior del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, las exigencias del Sindicato, vistas de manera aislada, responden a reivindicaciones propias que darían solución a problemáticas al interior del Ministerio de Hacienda que afectan a sus trabajadores y que, además, generan repercusiones en el ingreso de sus hogares. A partir de ello, Sintrahacienda inicia una lucha que se extendería por más de cinco meses y que tendría impactos en

¹¹³ GARCÍA PARRA, Jaime. Memoria de Hacienda 1978-1980. [En línea]. Tomo III (Talleres Gráficos del Banco de la República). Bogotá, 2014. p. 349-350. [Citado el 30, noviembre, 2019]. Disponible en: <http://bdigital.unal.edu.co/11993/>.

todo el país hasta la consecución de las siguientes exigencias o peticiones y la solución concertada de sus problemáticas:

“1. Respeto a la estabilidad laboral. Estamos por el derecho que tenemos los trabajadores a ser promovidos o ascendidos en las distintas vacantes de los cargos públicos, en contra de la politiquería y el paracaidismo.

2. Respeto y cumplimiento de las reivindicaciones logradas internamente por el Sintrha en las luchas pasadas. [...] De esta manera, deben realizarse los traslados presupuestales requeridos por cada programa acordado o por cada reivindicación lograda.

3. Expedición de un paquete de medidas que favorezcan los ingresos de los trabajadores colombianos y en particular de los trabajadores estatales, así:

- a) Aumento general de salarios en un 70%
- b) Incremento del 100% de las actuales prestaciones que reconoce el Estado.
- c) Decretar la jubilación a los 20 años de servicio sin tener en cuenta la edad y liquidada con el 100% del último sueldo devengado.
- d) Descongelación de las cesantías de manera que se liquiden con el 18% de intereses cada año sobre su monto total.”¹¹⁴

Superando el carácter dinerario de las peticiones elevadas por Sintrahacienda, estas también entrañan reivindicaciones de luchas pasadas bien logradas por el Sindicato, como bien lo muestra el numeral segundo, el cual se presenta como un reclamo al gobierno en razón del incumplimiento de reivindicaciones finiquitadas; además de exhibir, estas peticiones, una preocupación actual y futura por la estabilidad y aspiraciones laborales de quienes se encuentran vinculados al Ministerio. Tenemos entonces, no sólo una organización consciente del contexto social en que se desarrolla y cómo sus problemáticas existen con ocasión a este,

¹¹⁴ Ibid., p. 350 - 351.

sino también un grupo de trabajadores con identidad hacia la organización que los cohesiona y las luchas que esta, como sindicato, ha sabido llevar.

Partiendo de dichas reivindicaciones, Sintrahacienda iniciaría una lucha que los llevaría a movilizarse en todo el país con acciones no violentas, pero de alto impacto mediático a nivel nacional, en busca de visibilización de su movimiento que fue pensado para salir de las instalaciones del Ministerio de Hacienda y sumar respaldo en otras asociaciones de trabajadores de instituciones del Estado, de la Iglesia e incluso de gobiernos extranjeros; son precisamente estas activas movilizaciones en procura de visibilización las que harían a Sintrahacienda sujeto de constante represión por parte de un gobierno en persecución activa del enemigo interno, designación de la cual una agremiación de las características de Sintrahacienda no escaparía, siendo muestra de ello los diferentes hostigamientos que sobre sus movilizaciones tuvo el gobierno como respuesta a las reiterativas reivindicaciones sindicales por ellos perseguidas.

3. 1. 1. Movilización Nacional. El cese de actividades convocado por Sintrahacienda en 1979 dio lugar a una movilización nacional adelantada desde las seccionales del Ministerio de Hacienda con presencia en ciudades como Montería, Quibdó, Villavicencio, Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla, Bucaramanga y otras; si bien en cada ciudad se adelantaron acciones propias, estas estuvieron en constante diálogo y fueron articuladas a partir de asambleas con delegación de las seccionales, las cuales guiaron la movilización del cese de actividades a nivel nacional: “los sindicalistas informaron que una asamblea con participación de los delegados de Cali, Tunja, Palmira, Florencia, Riohacha, Sogamoso, Ibagué, Villavicencio y Bogotá aprobó seguir en asambleas permanentes”¹¹⁵.

Dicha articulación es visible en el carácter de las movilizaciones adelantadas en cada ciudad, las cuales siempre se presentaron como i) pacíficas y ii) de visibilización. Siendo así, y como una forma de escapar de la represión estatal, la

¹¹⁵ *Ibíd.*, p. 365

movilización de Sintrahacienda es particular al plantear la toma de iglesias y de la sede de un agente diplomático como una forma no sólo de visibilización, sino también de protección ante el accionar represivo de las fuerza pública y militar, la cual se denunció reiteradas veces en ejecución de las acciones del cese de actividades, asambleas permanentes y jornadas de “brazos caídos”:

“Dijeron que “como es de público conocimiento, partieron caminantes desde Medellín, Cúcuta y Cali y únicamente en el Oriente Colombiano los compañeros fueron víctimas de la represión por parte de la fuerza pública, sometiéndolas al hambre, a las injurias del clima y al aislamiento total en la localidad de Berlín.

Después estos compañeros caminantes permanecieron dos noches allí y fueron traídos a Bucaramanga y reseñados por el F-2. Por eso hemos buscados nuevos mecanismos de protesta, como la ubicación en la Catedral [...]”¹¹⁶

La ubicación estratégica en catedrales se dio de manera masiva en todo el país y a lo largo de todo el cese de actividades, lo cual hace de esta particular forma de protesta una característica propia de la movilización de Sintrahacienda que les dio impacto y les permitió estar en todo momento en diálogo con instituciones ajenas a su problemática pero de importante relevancia social como la Iglesia, a la cual solicitaron su apoyo, comprensión e intervención en todo momento. Catedrales e iglesias en ciudades como Montería, Valledupar, Cartagena, Barranquilla e Ibagué fueron tomadas por trabajadores del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a fin de dar un golpe de opinión y, más allá de ello, encontrar un lugar para el ejercicio de su derecho constitucional de reunión, a efectos de adelantar asambleas bajo la protección de la institución eclesiástica, ya que las seccionales del Ministerio no

¹¹⁶ VANGUARDIA LIBERAL. Huelguistas se “tomaron” la catedral para protestar. Arzobispo censuró actitud de Sintrahacienda. En: Vanguardia Liberal. Bucaramanga. 1, noviembre, 1979. p. 1. col. 3-5

parecía ser posible la reunión de trabajadores sin intervención de las fuerzas militares, como veremos más adelante en el caso de la seccional de Santander.

Para este tipo de movilización pacífica, lo frecuente fue permanecer en el interior de la catedral o iglesia por varias horas o días, sostener diálogos con el párroco a fin de solicitar su intervención en respaldo a su causa, en algunos casos la realización de asambleas y, finalmente, dejar el lugar sólo por solicitud de la autoridad eclesiástica, sin ningún tipo de intromisión de la fuerza pública o militar:

Montería, 14 Nov. Alrededor de 40 empleados del Ministerio de Hacienda se tomaron hoy la catedral San Jerónimo, de esta capital.

Valledupar, 14 Nov. Empleados huelguistas de la Administración de Impuestos Nacionales, se tomaron hoy pacíficamente la iglesia “La Concepción”, de la plaza “Alfonso López” de esta capital, para presionar al gobierno la solución al diferendo laboral.

Cartagena, 14 Nov. Los trabajadores del Ministerios de Hacienda y de la Administración de la Aduana de Cartagena ocuparon la catedral de esta ciudad y solicitaron la intervención del arzobispo, monseñor Rubén Isaza Restrepo, en favor de ellos en el paro adelantado desde el 22 de octubre pasado.

Barranquilla, 14 Nov. Treinta empleados de la Administración de Hacienda se tomaron a las diez de la mañana de hoy la Catedral Metropolitana.

Según monseñor Hugo Paccini Banfi, obispo auxiliar de Barranquilla, y el párroco de la catedral, sacerdote Víctor Tamayo, la toma fue pacífica.

Una vez en el interior del templo los huelguistas realizaron una asamblea extraordinaria del sindicato de trabajadores del Ministerio de Hacienda¹¹⁷

¹¹⁷ GARCÍA PARRA, Jaime. Op. cit., p. 368-370.

Ibagué, 26 Nov. “Quince empleados de la Administración de Impuestos Nacionales -en huelga desde hace 85 días- se tomaron a las siete y media de la mañana de hoy la Catedral de Ibagué”¹¹⁸

La toma de catedrales e iglesias no fue la única ni la más importante movilización de Sintrahacienda, el 14 de noviembre de 1979, los trabajadores del Ministerio de Hacienda y Crédito Público se tomaron la embajada de México¹¹⁹ en un intento por visibilizar internacionalmente las problemáticas que se vivieron al interior del Ministerio, siendo “la primera vez en la historia de los movimientos sindicales colombianos que un grupo de trabajadores ocupa una embajada para presionar un arreglo a un desacuerdo laboral”¹²⁰. Toda aquella movilización de visibilización tuvo importantes logros como el pronunciamiento de los trabajadores del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, quienes, a partir del 31 de agosto de 1979 y en respuesta al llamado de sus compañeros del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, adoptaron un mecanismo escalonado de (i) jornada de protesta y (ii) pleno nacional de trabajadores del Estado para desembocar en el paro nacional de trabajadores del Estado¹²¹.

Como se lee, el cese de actividades adelantado por Sintrahacienda y sus reivindicaciones convocaban a todos los trabajadores de instituciones del Estado, esto es así, en razón al contenido social que entrañaba su lucha y que identificaba no sólo a los trabajadores sino al pueblo colombiano. En virtud de esta capacidad de convocatoria y del protagonismo creciente que empezaba a tener la movilización de Sintrahacienda en todo el país, sus trabajadores pasaron a ser blanco de un gobierno represor que temía estar de vuelta ante el panorama del año 77.

¹¹⁸ *Ibíd.*, p. 374.

¹¹⁹ *Ibíd.*, p. 366.

¹²⁰ *Ibíd.*, p. 367.

¹²¹ Ciep. Trabajadores de Minhacienda buscan Solidaridad Nacional. En: Vanguardia Liberal. Bucaramanga. 1, septiembre, 1979. p. 2. col. 1-2.

3. 1. 2. Movilización Local. La seccional Santander del Ministerio de Hacienda y Crédito Público no se mantuvo ajena a las movilizaciones convocadas por su sindicato, por el contrario, su participación activa en acciones relacionadas con el cese de actividades demuestra el diálogo de esta seccional con Sintrahacienda y la atención de parámetros que caracterizaron las jornadas de visibilización adelantadas, como lo fue su carácter pacífico. Una característica notable del cese de actividades de Sintrahacienda, en 1979, fue la unidad de acción pues, a pesar de ser un cese adelantado desde diferentes ciudades del país, sus seccionales parecieron actuar como una, no sólo compartiendo las mismas reivindicaciones sino movilizándose con las mismas acciones que cohesionaron una nutrida actividad de visibilización. Este diálogo constante que dio lugar a un accionar mancomunado, se llevó a cabo desde reuniones en asamblea por parte de las seccionales y, desde las cuales, se comunicaron posturas frente al cese de actividades a asambleas que reunieron representantes de las seccionales más importantes, poniendo en diálogo un movimiento en todo momento dinámico.

En el caso de la seccional Santander, esta se mantuvo activa en una serie acciones iniciadas con miras a propiciar el diálogo entre sus propios trabajadores, mantener unido su movimiento y protegerse de la represión de la fuerza pública. Las asambleas y reuniones adelantadas por esta seccional serían entorpecidas por parte de autoridades dentro del Ministerio de Hacienda, así como por fuerza pública y militar en misión de salvaguarda del orden público, motivación desprovista de sentido en los hechos ocurridos el 8 de octubre de 1979.

Imagen 1. Empleados de Minhacienda se declaran en huelga de hambre.



Vanguardia Liberal, Empleados de Minhacienda se declaran en huelga de hambre. XX de XX de 1979. En: p. 1a.

En la mencionada fecha, ciento cuarenta (140) trabajadores sindicalizados se encontraban en las instalaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Seccional Santander llevando a cabo una asamblea en marco del paro convocado por Sintrahacienda, sin embargo, en desarrollo de esta fueron desalojados por fuerzas militares convocadas por el administrador seccional Danilo Rodríguez, sin que ningún tipo de alteración o desmán se hubiera presentado con anterioridad, más allá de la jornada de brazos caídos; simple y llanamente se interrumpió abruptamente la reunión obligando a los trabajadores a alojarse en iglesias de la ciudad para “proteger sus vidas”¹²². Como vimos en las movilizaciones nacionales, Sintrahacienda encontró en edificaciones eclesiásticas un lugar de protección propicio para el adelanto de actividades de visibilización y asambleas que, como

¹²² VANGUARDIA LIBERAL. Empleados de Minhacienda se declaran en huelga de hambre. Desalojos en Bucaramanga y toma de iglesias en otras ciudades. En: Vanguardia Liberal. Bucaramanga. 9, octubre, 1979. p. 1. col. 1-3.

vimos, no podían llevarse a cabo en las dependencias del Ministerio de Hacienda sin ser sujeto de represión por el simple ejercicio de su derecho de reunión y asociación.

La estrategia de toma de Catedrales e Iglesias resulta atinada al conocer el pronunciamiento del gobierno departamental respecto a la toma de la Catedral de la Sagrada Familia realizada el 1 de noviembre de 1979 por 50 trabajadores de la Administración de Impuestos, quienes ocuparon el lugar desde las seis de la mañana hasta el mediodía, desalojando por decisión propia ante solicitud del Arzobispo Monseñor Héctor Rueda Hernández, situación ante la cual la autoridad civil se pronunciaría en los siguientes términos: “la actitud de los empleados sindicalizados de la Administración Nacional de Impuestos no es correcta, pero no podía pedir a la Policía Nacional que los desalojara, por simple respeto de autoridad de la Iglesia [...]”¹²³. Es esta postura en la que se respaldó el accionar a nivel nacional de Sintrahacienda y que les permitió sostener un paro alrededor de cinco meses sin perder impacto y visibilidad.

Imagen 2. Huelguistas se “tomaron” la catedral para protestar.



¹²³ VANGUARDIA LIBERAL. Huelguistas se “tomaron” la catedral para protestar. Arzobispo censuró actitud de Sintrahacienda. Op. cit., p. 1. col. 4-5.

Vanguardia Liberal. Huelguistas se “tomaron” la catedral para protestar. 1 de noviembre de 1979. En: p. 1a.

Lo cierto es que el tiempo y las presiones a que fueron sometidos los trabajadores al interior del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como los “ultimátums” reiterativos del gobierno nacional dirigidos a los huelguistas: “el gobierno notificó hoy que procederá a destituir a los huelguistas del Ministerio de Hacienda que el próximo 3 de diciembre no se hayan reintegrado a sus labores”¹²⁴, provocaron que, uno a uno, los trabajadores se reintegraran a sus labores hasta que el paro perdiera la fuerza suficiente para mantenerse en pie entrado el año de 1980, no sin antes adelantar una última acción de visibilización como lo fue el anuncio de publicación del “Manual del Evasor Fiscal” que incluirá 55 vacíos legales por los cuales sería posible eludir responsabilidades tributarias, sin riesgo de castigo, y el nombre de 200 poderosas empresas evasoras, seguros de que su “actitud no corresponde a una maniobra ilegal, por cuanto se trata de explicar los vacíos legales cuyo aprovechamiento no será motivo de castigo, en virtud de que, precisamente, no está consagrada en la ley sanción alguna por tal hecho”¹²⁵, evidenciando así, la valentía y temeridad, de principio a fin, del cese de actividades y jornada de “brazos caídos” de los trabajadores del Ministerio de Hacienda de 1979-1980.

3. 1. 3. Movilización de Sintrahacienda y Estatuto de Seguridad Nacional. En desarrollo del cese de actividades de Sintrahacienda, las reivindicaciones de este sindicato, fundamentadas en una real problemática social, los hicieron sujeto de estigmatización por parte del mismo gobierno, al cual dirigieron sus exigencias, y es que el intrínseco contenido social que inspiró su lucha cuestionó, no sólo la gestión del gobierno, sino la injusticia social a que el sistema económico dominado por élites sometió a la población asalariada, dentro y fuera de las instituciones estatales; esto tendría por consecuencia una arremetida que estaría dirigida, no a causar daño en

¹²⁴ Ciep. En Minhacienda: Ultimátum a Huelguistas. En: Vanguardia Liberal. Bucaramanga. 27, noviembre, 1979. p. 1. col. 3-5.

¹²⁵ GARCÍA PARRA, Jaime. Op. cit., 386-387.

las personas, sino a minar la asociación sindical, obstaculizando su diálogo y reunión. Sintrahacienda sería, por su gestión, confundida incluso con delincuencia, desconociendo así la crítica social que entrañó su movilización.

La persecución y estigmatización a que fue sometido Sintrahacienda es fehaciente en las palabras del Presidente Julio César Turbay Ayala, quien desconoció las calidades de quienes participaron en este cese de actividades confundiéndolos con un potencial “enemigo interno” y, por ello, sujeto de castigo por la ley y la sociedad:

“Basta que existan, agregó, rumores fundados sobre cualquiera de ellos para que sea el propio presidente de la República quien dé la cruel pero justiciera orden para retirarlos del servicio de la comunidad.

[...] Aspiro a que todos los resortes morales de la patria se reconstruyan, a que no haya flacidez ni contemplaciones de ninguna naturaleza. A que tengan castigo todas las transgresiones y todos los delitos, a que no haya delincuentes mejor favorecidos; a que sepan que la ley es única y que será implacable sobre quienes la violen”¹²⁶

Este pronunciamiento es fundamental para comprender el accionar de un gobierno que considera que los “resortes morales de la patria” han sido afectados y deben ser reconstruidos a partir de la aplicación de la Doctrina de Seguridad Nacional que tiene por fin, como se vio en capítulos anteriores, el restablecimiento de valores que mantengan a raya el comunismo a través de la reacción, incluso bélica, ante cualquier manifestación de este y hacia cualquier persona que represente valores ajenos que atentan contra el statu quo, como bien entró en esta clasificación Sintrahacienda, al cuestionar la injusticia social a la que fueron sometidos como trabajadores del Estado, lo cual implicaría que ya no fuese vista como una asociación sindical legítima sino como “delincuentes” y, siendo estas sus calidades asignadas, no existió “flacidez ni contemplaciones de ninguna naturaleza”.

¹²⁶ *Ibíd.*, p. 373.

El asedio y represión a que fue sometido Sintrahacienda se concentró en impedir su realización como asociación fundamentada en el diálogo y la reunión, pero siempre en disposición para responder con toda la fuerza ante cualquier “perturbación del orden”, negando las respuestas a las reivindicaciones del sindicato. Es así, como para la disolución de asambleas se contó con las fuerzas armadas y no la fuerza pública, lo cual se explica teniendo presente el protagonismo y escalada de las primeras en ejecución de la Doctrina de Seguridad Nacional, arrogándose funciones policivas y confiándoles el manejo de la protesta social.

En virtud de lo anterior, el ejercicio constante del derecho de reunión materializado en la realización de asambleas, se vuelve sujeto de represión y, ante ello, es menester encontrar alternativas para su válido ejercicio. Como veíamos en el capítulo anterior, el derecho de reunión es base para el ejercicio de los derechos de huelga y protesta, como se evidencia en el presente caso, se utiliza la reunión como el medio de articulación que permita la consecución de objetivos comunes y que reavive una movilización que se extendió por meses pero que tuvo un refuerzo constante en las asambleas por seccionales, siendo estas celebradas en Catedrales e Iglesias.

En suma, tenemos que el derecho de reunión, en vigencia del Estatuto de Seguridad Nacional y ante una flagrante influencia de la Doctrina de Seguridad Nacional, solo puede ser ejercido bajo cobijo de la Iglesia, siendo esta la única merecedora de respeto en ejercicio de su derecho y libertad individual de reunión con ocasión a su “autoridad”. Vemos entonces como la aplicación del Decreto 1923 de 1978 es selectiva y tiene mucho que ver con la catalogación del “enemigo interno” que, a simple vista, puede tener las calidades de una asociación sindical, de un movimiento estudiantil o social y que, por ello, fueron sujetos de represión, siendo las fuerzas militares las dadas a la tarea; pero no dentro de las instalaciones de una respetable institución como la Iglesia, al menos no en el presente caso, límite particular que al parecer impidió dar aplicación a cabalidad al Estatuto de Seguridad Nacional. En todo caso, el actuar inteligente de Sintrahacienda los pondría a salvo de una

represión directa, logrando esquivar, en la mayoría de oportunidades, la implementación normativa inspirada en la Doctrina de Seguridad Nacional.

Finalmente, es necesario enfatizar algunos aspectos de la movilización de Sintrahacienda teniendo por norte, específicamente, el contenido normativo del Decreto 1923 de 1978, previamente analizado. La escalada en la represión, y por ende la legalización de la Doctrina de Seguridad Nacional, se materializan en el presente caso con el manejo criminal dado a la realización de las asambleas o reuniones sindicales de Sintrahacienda, esto, visto desde la posible aplicación de los artículos 4º, 7a y 8º del mencionado decreto.

Desde la perspectiva de las autoridades militares y civiles la aplicación del artículo 4º del Decreto 1923 pudo realizarse. Si bien la realización de las asambleas y reuniones del sindicato se caracterizaban por ser pacíficas y de visibilización, hechos como los ocurridos el 08 de octubre de 1979 evidencian la visión que de la asamblea y el sindicato tenían tanto las autoridades del Ministerio como los militares. Teniendo en cuenta la indeterminación de los verbos rectores de conductas como la “perturbación del orden público” y la “alteración el pacífico desarrollo de las actividades sociales”, es necesario enfatizar nuevamente el amplio margen interpretativo con que las autoridades contaban para determinar las situaciones en las que, según ellos, el tipo penal se configuraba. Es decir, que Sintrahacienda, y las demás agremiaciones en el país, estaban expuestos a que las autoridades determinaran que estaban incurriendo en un delito por el simple hecho de considerar que de alguna manera la conglomerada reunión de personas en un espacio específico podrían, eventualmente, perturbar o alterar; sin dejar de lado que esta posible alteración o perturbación finalmente eran determinados en atención de las calidades del grupo reunido, como ocurrió con Sintrahacienda en medio de una asamblea en las instalaciones del MinHacienda el 8 de octubre de 1979.

El caso Sintrahacienda evidencia el alcance que el intérprete de la norma pudo darle a la misma partiendo de la imprecisión que contenía el Decreto 1923 de 1978; la

inseguridad jurídica evidenciada posibilitó la legalidad e institucionalización de medidas represivas y arbitrarias en contra de actores que, como los sindicatos y Sintrahacienda, exigían a las autoridades la solución de reales problemas de carácter social. La posición de las autoridades civiles y militares locales, lejos de propender por la solución pacífica de las situaciones presentadas, resaltaba por desconocer, en este caso, el ejercicio del derecho de reunión inmerso en la realización de las asambleas sindicales de Sintrahacienda, cumpliendo así con los parámetros institucionales establecidos desde la DSN para el manejo de este tipo de manifestaciones sociales.

3. 2. MOVIMIENTO ESTUDIANTIL EN BUCARAMANGA Y EL DERECHO DE REUNIÓN COMO BASE DE LA PROTESTA

El contexto nacional de los años 70' giraba en torno al auge de las luchas sociales, estudiantiles, sindicales y campesinas. En consecuencia, la represión fue la principal forma mediante la cual se le hizo frente a los diferentes movimientos y luchas en el país. El movimiento estudiantil no fue ajeno a ello, por el contrario, fueron uno de los frentes sociales más reprimidos y perseguidos. A comienzos de la década de los 70, el movimiento estudiantil es reconocido por ser uno de los procesos sociales de mayor movilización en el país, debido su gran capacidad para involucrar a actores de diferentes escenarios en pro de la exigencia de los diferentes requerimientos sociales, como ocurrió en 1971 por la defensa de la autonomía universitaria.

El rol social del movimiento estudiantil varió con el paso de los años, así como la visión que del mismo tenían la sociedad y las autoridades en nuestro país, debido a los mecanismos que el movimiento estudiantil, como actor social, encontraba para hacer sus reivindicaciones, como ocurrió en Bucaramanga en mayo de 1980, a raíz de un descontento nacional por medidas tomadas por parte del gobierno central que eran ajenas a la realidad social colombiana tomadas por parte del gobierno central.

3. 2. 1. Alza en Tarifas del Transporte, detonante de la movilización estudiantil.

En mayo de 1980 el gobierno nacional expidió una resolución mediante la cual realizaba un alza de tarifas para el servicio de transporte público de pasajeros que regiría a partir de la medianoche del 18 de mayo en razón de los costos de los insumos que se requerían para prestar el servicio. El alza en las tarifas se materializó con un aumento aproximado del 13.5% al 25% dependiendo del tipo servicio prestado. Con base en el estudio de costos realizado por el Instituto Nacional del Transporte se determinó que la tarifa de transporte debía ser de \$2.80 y no de \$2,50, por lo que fue necesario autorizar un subsidio \$0,30 centavos por cada pasajero¹²⁷.

A pesar del incremento en las tarifas del 13.5% al 25% anunciado por el gobierno nacional, el gremio de empresarios transportadores no estaba conforme. Señalaron que el gobierno no los había consultado y que el ajuste decretado había sido sorpresivo y no era acorde al incremento en los combustibles, consideraban que la tarifa debía incrementarse en un \$0,50 centavos más, es decir, debía quedar en \$3,0. En medio de esta inconformidad el 18 de mayo la Corporación Nacional del Transporte Urbano -CONALTUR- hizo un llamado a que las diferentes empresas y transportadores pararan actividades como protesta abierta al incremento decretado. Como respuesta a lo anterior, el gobierno nacional y CONALTUR dialogaron y lograron acuerdo en la medianoche del 19 de mayo, por lo que las directivas de la Corporación cancelaron la realización de la jornada de paro, sin embargo, no todas las centrales de empresarios estuvieron de acuerdo con la decisión. Frente a la posible realización de la jornada de paro el gobierno nacional estableció una serie de medidas de seguridad para contrarrestar la jornada del 19 de mayo. “Dichas medidas incluyen intenso patrullaje por parte del Ejército y la Policía, no solo en Bogotá sino en las demás ciudades capitales de Departamentos y otras poblaciones en donde funcionan empresas de buses de servicio urbano o intermunicipal afiliados

¹²⁷ VANGUARDIA LIBERAL. Bus a \$2.50. En: Vanguardia Liberal. Bucaramanga. 18, mayo, 1980. pp. 1a, 5a.

a Conaltur”¹²⁸. Por otra parte, la postura de transportadores asalariados era distinta, consideraban que el alza en los precios de las tarifas solo beneficiaba a los gremios empresariales. La realización de una jornada de paro, como la convocada por CONALTUR, presionaría al gobierno y llevaría a un incremento aun mayor de los precios de las tarifas, yendo en contra de los intereses de los trabajadores y de los usuarios del sistema.

En todo el país la mañana del 19 de mayo de 1980 fue una jornada de incertidumbre y tensión. La contraorden de CONALTUR no fue conocida o atendida por la totalidad de los transportadores porque ya se había hecho pública la noticia del alza de tarifas y el descontento social era notorio, la cancelación de la jornada de paro de transporte no garantizaba la seguridad de los trabajadores, aun con el despliegue policivo y militar que podía llegar a presentarse. Como resultado de la jornada, en la ciudad de Bogotá falleció una persona y se presentaron 10 heridos. La prensa local señaló que la falta absoluta de vehículos provocó una “reacción de los usuarios exteriorizada en pedreas contra vehículos, frustradas manifestaciones de protesta y conatos de alteración del orden público”¹²⁹.

3. 2. 2. Bucaramanga: rechazo generalizado al alza de tarifas. Bucaramanga no fue ajena a las dinámicas, en la ciudad eran tres las empresas afiliadas a CONALTUR: Unitransa, Transcolombia y Cotrander. En apoyo a la decisión adoptada finalmente por CONALTUR, las empresas mencionadas realizarían una jornada de transporte normal. Sin embargo, “la Policía Nacional y el Ejército en una acción combinada, estarán atentos a prevenir cualquier brote de desorden”¹³⁰. Efectivamente, en la ciudad no se presentaron mayores desordenes en el transcurso del 19 de mayo, esto no instó a que las centrales transportadoras de la ciudad dieran a conocer su postura frente al alza. En términos generales

¹²⁸ VANGUARDIA LIBERAL. Suspenden paro de transporte. En: Vanguardia Liberal. Bucaramanga. 19, mayo, 1980. p. 1a.

¹²⁹ VANGUARDIA LIBERAL. Semiparálisis. En: Vanguardia Liberal. Bucaramanga. 20, mayo, 1980. p. 1a.

¹³⁰ VANGUARDIA LIBERAL. Hoy en Bucaramanga. En: Vanguardia Liberal. Bucaramanga. 19, mayo, 1980. p. 3a.

consideraron que el subsidio debía aumentar proporcionalmente al aumento del galón de gasolina, que por tanto el subsidio debía ser de \$0,50 centavos¹³¹.

La tarde del 20 de mayo fue diferente, en las inmediaciones de la Universidad Industrial de Santander se presentaron “enfrentamientos”, por el espacio de tres horas, entre estudiantes del Colegio Santander, los Institutos Nacional de Comercio y Tecnológico Santandereano y la policía. La razón, el reciente aumento de las tarifas de transporte decretadas por el gobierno nacional tan solo 3 días atrás. Como resultado de la jornada, la prensa local señaló “Cinco agentes contusos. Detenidos cerca de 30 estudiantes. Averiados varios buses. Decretarían vacaciones forzosas en colegios implicados en los desórdenes”¹³².

Como respuesta inicial a la jornada de protesta estudiantil, las autoridades locales departamentales autorizaron el despliegue de cuerpo policivo para contener la alteración del orden público y restablecer la normalidad del sector, sin que se adoptara ninguna otra medida de fuerza, como lo dejó ver el entonces gobernador encargado, Luis Eduardo Vera García en comunicado a Vanguardia Liberal: “hasta ahora no hemos tomado medidas severas para reprimir los sabotajes y tenemos confianza en que el día de mañana sea de normalidad para evitar medidas de control”¹³³.

A pesar de lo dicho, las medidas no se hicieron esperar desde diferentes frentes. El gobernador de Santander decretó vacaciones forzosas provisionales en la Universidad Industrial de Santander, el Colegio Santander y los Institutos Tecnológico Santandereano y Nacional de Comercio¹³⁴. Las autoridades policivas realizaron detenciones de estudiantes involucrados, la prensa mencionó alrededor

¹³¹ VANGUARDIA LIBERAL. Se normalizó servicio de bus en Bucaramanga. En: Vanguardia Liberal. Bucaramanga. 20, mayo, 1980. p. 3a.

¹³² VANGUARDIA LIBERAL. Violentos disturbios estudiantiles. En: Vanguardia Liberal. Bucaramanga. 21, mayo, 1980. p 1a.

¹³³ *Ibíd.* p. 3a.

¹³⁴ VANGUARDIA LIBERAL. Vacaciones forzosas en UIS y tres colegios. En: Vanguardia Liberal. Bucaramanga. 22, mayo, 1980. p. 1a.

de dos docenas de detenidos como resultado de los enfrentamientos, sin que en ningún momento se suministrara información precisa por parte de las autoridades. Los estudiantes denunciaron atropellos de la policía y acciones violentas sobre el inmueble de la Universidad Industrial de Santander, a donde habrían ingresado las autoridades en busca de estudiantes¹³⁵.

El movimiento estudiantil en la ciudad de Bucaramanga no estaba conformado en su totalidad por estudiantes universitarios; gracias a la cercanía entre la Universidad Industrial de Santander y los Institutos Tecnológico Santandereano, Nacional de Comercio, y el Colegio Santander, las dinámicas movilizadoras incluían a los estudiantes de los colegios mencionados. A ello se debe, en parte, la postura crítica de gran parte de los estudiantes de los colegios del sector y, por ende, el rechazo a la sorpresiva alza de transporte que desconocía la capacidad económica de gran parte de los colombianos y que era ajena a la realidad social del país.

Como se expuso en asamblea estudiantil: “1. Rechazar el alza de los combustibles y del transporte, e invitar a todos los sectores populares a vincularse a las tareas de preparación del segundo Paro Cívico Nacional”¹³⁶, teniendo por norte la movilización nacional de 1977 que se presentó como parte del rechazo generalizado a una serie de medidas del gobierno nacional y a la posterior postura que frente a las problemáticas adoptó el gobierno.

La jornada de protesta estudiantil no se basó en la exposición de problemáticas que se considerarían propias del movimiento, es decir, lo atinente a educación. Por el contrario, hizo referencia a una nascente problemática social: un incremento completamente desproporcional de las tarifas de transporte público que afecta directamente a trabajadores, estudiantes, y demás bumanguenses. Las exigencias estudiantiles tuvieron por completo un contenido social, sin desconocer una posible afectación directa. Si bien el carácter de la manifestación estudiantil no fue por

¹³⁵ VANGUARDIA LIBERAL, Violentos disturbios estudiantiles. Op. Cit. 3a.

¹³⁶ VANGUARDIA LIBERAL. Estudiantes de UIS: Rechazan alza de transporte y atropellos de la policía. En: Vanguardia Liberal. Bucaramanga. 22, mayo, 1980. Información general, p. 3.

completo pacífica, no puede atribuirse, con base en la información recolectada, que dicha situación se desarrolló violentamente por el actuar de los estudiantes; no debe aislarse la presencia de la policía en el desarrollo de la manifestación. Configurando abiertamente un entorno precario para manifestarse, para materializar el ejercicio del derecho de reunión.

La relación entre el aumento de las acciones represivas y del ejercicio de derechos, como el de reunión, es recíproco, y normalizado en una sociedad como la colombiana. Esto se debe, como señala Cruz Rodríguez: “la represión de la protesta social no consigue establecerse como un problema socialmente relevante dado que, por su permanencia histórica, prácticamente reviste un cierto carácter de “normalidad”, lo cual resulta preocupante en una sociedad al mismo tiempo en guerra y atravesada por multiplicidad de conflictos como la colombiana”¹³⁷.

Las denuncias públicas del articulado estudiantil involucrado, expone los actos de persecución desplegados desde distintos frentes para atacar al movimiento. La captura de estudiantes de los colegios involucrados, los daños efectuados en instalaciones de la Universidad Industrial de Santander, y la posterior persecución a miembros del movimiento estudiantil que no se vieron involucrados en los hechos del 20 de mayo de 1980, evidencian una postura generalizada y estigmatizada frente al movimiento conformado por estudiantes de colegios y de la universidad pública en Bucaramanga.

Con el transcurrir de las horas de la noche del 20 de mayo, no se tenía certeza sobre la ubicación de algunos estudiantes sobre los cuales se creía habían sido privados de la libertad. La postura adoptada por las autoridades locales y la forma en como los medios de comunicación se referían a lo ocurrido, evidenciaron, por una parte el manejo criminal dado por las autoridades castrenses colombianas a cualquier tipo de manifestación social, y la visibilización negativa dada en prensa al ejercicio de derechos con alta incidencia social, como el de reunión, materializado

¹³⁷ CRUZ RODRÍGUEZ, Edwin. Op. Cit., p. 48.

en esta oportunidad a través de la protesta: “La represión no se limita al control coercitivo del acto de protesta”¹³⁸.

Imagen 3. Violentos disturbios estudiantiles.



Vanguardia Liberal. Violentos disturbios estudiantiles. 21 de mayo de 1980. En: p. 1a.

3. 2. 3. Movimiento estudiantil y Estatuto de Seguridad Nacional. Las fuerzas armadas y los medios se caracterizaron por estigmatizar y reprimir la crítica y la reivindicación social del movimiento estudiantil al verlo como una manifestación propia de un todo insurgente, como parte del enemigo interno a combatir; esto se puede evidenciar con lo expuesto en Vanguardia Liberal en las notas periodísticas del 21 y 22 de mayo de 1980, en donde el discurso para dirigirse a la jornada de protesta adelantado por los estudiantes fue el de “Violentos disturbios estudiantiles”, poniendo en un mismo plano el ejercicio del derecho de reunión y actos criminales. Lo anterior, respaldados en la vigencia del Estatuto de Seguridad, y del manejo que

¹³⁸ *Ibíd.* p. 53.

este permitía darle a aquellas protestas que ocuparan transitoriamente el espacio público, con base jurídica en el artículo 7º, literal a, del Decreto 1923 de 1978. La particularidad del artículo 7a, analizada anteriormente, radicó en que su contenido limitaba el ejercicio de dos derechos como la reunión y la petición; y se tipificaba una base importante de las movilizaciones sociales a nivel nacional: el servirse de la reunión, manifestación o protesta, para reclamar una pronta respuesta de las autoridades.

Desde el Decreto 1923 no se tipificó la ocupación transitoria en sentido estricto, sino que se incluyó en la configuración del tipo un fin dirigido a presionar o exigir un actuar de las autoridades. La jornada de protesta del movimiento estudiantil del 20 de mayo de 1980 evidenció abiertamente el rechazo de la decisión adoptada por el gobierno nacional, sin que se evidenciara de igual forma un fin como el contemplado por la norma, haciendo necesario la probable aplicación de otros tipos que, como el artículo 4º del mismo decreto, brindaban una mayor discrecionalidad en su aplicación. La ocupación transitoria derivada de la protesta estudiantil pudo ser considerada por parte de las autoridades locales como una perturbación al orden público y como alteradora del normal desarrollo de las actividades sociales, sin que ello hubiese ocurrido realmente, teniendo en cuenta las características de los actores que estuvieron involucrados y la generalizada situación de orden público y malestar social en Bucaramanga, directamente relacionada con el decreto del alza de tarifas.

La penalización de la jornada de protesta sin la configuración de un tipo penal indeterminado respecto de condiciones de tiempo, modo y lugar propiciaron el uso desbordado de fuerza represiva militar y civil por parte de las autoridades que, en 'procura del mantenimiento del orden público', restringieron el ejercicio del derecho de reunión y de los demás derechos directamente relacionados de estudiantes aquel 20 de mayo de 1980, dándole así continuidad a la represión social y a la supremacía de una minoría ajena y desconocedora de la realidad colombiana.

Imagen 4. Violenta incursión.



Vanguardia Liberal. Violenta incursión. 22 de mayo de 1980. En: 1a.

En lo ocurrido se evidenció la presencia de la Doctrina de Seguridad Nacional, desde el manejo dado a la protesta, las detenciones, la negativa a brindar información sobre los detenidos, la posterior incursión violenta en las instalaciones de la UIS, y la perspectiva que de la protesta en general tuvieron los medios de comunicación. La estigmatización y criminalización de la jornada se materializó, bajo el contenido del mismo Estatuto de Seguridad, con el estudio de la posible aplicación del estatuto a los estudiantes involucrados en la protesta bajo los argumentos ya expuestos, tal como lo dio a conocer la prensa local: "Como resultado de estos enfrentamientos fueron retenidos más de 20 estudiantes a quienes se les estudia su situación para aplicarles si es el caso el Estatuto de Seguridad"¹³⁹. La política militar basada en los parámetros de la Doctrina de

¹³⁹ Vanguardia Liberal. Estudiantes – Policía Nacional: Se repiten los enfrentamientos, Arremetida estudiantil. 21 de mayo de 1980. En: Judicial, p. 16.

Seguridad Nacional, incidieron profundamente en la organización, desarrollo y alcance de movimientos como el movimiento estudiantil bumangués. La amplia concepción de enemigo interno que se consolidó en Colombia llevó a percibir a cualquier crítica contra las decisiones gubernamentales una amenaza al orden jurídico y social. “Las políticas contrainsurgentes reprimieron y criminalizaron todas aquellas manifestaciones de descontento en tanto se asimilaban a la guerrilla”¹⁴⁰; y con énfasis especial sobre movimientos, que como el estudiantil, tenía una amplia formación ideológica y política ajena y contraria a las directrices generalizadas de la política y estructura estatal tradicionales.

3. 3. DERECHO DE REUNIÓN COMO PUNTO DE PARTIDA DE LA MOVILIZACIÓN CÍVICO-POPULAR: COMUNEROS 81, UN “ENFRENTAMIENTO” POR LA DIGNIDAD DEL PUEBLO SANTANDEREANO

El Movimiento Cívico – Popular Comuneros 81 se creó oficialmente el 25 de marzo de 1979, respondiendo a las imperativas necesidades de desarrollo de los municipios del sur de Santander, siendo Vélez la cuna de un movimiento que trabajó por la dignificación y desarrollo de Barbosa, Bolívar, Chipatá, Socorro, Simacota, Charalá, Vélez, entre otros, todos pueblos de herencia comunera que identificaron unas dificultades comunes, como lo fueron: (i) las fallas en la prestación de servicios públicos -los cuales se cobraban pero no se prestaban- y (ii) la deficiencia en la pavimentación de carreteras¹⁴¹, constituyendo estas el detonante para la organización de un movimiento de dignificación en Santander.

Comuneros 81 reunió a los más diversos actores, como lo fueron: sacerdotes, líderes comunitarios y barriales, maestros, comerciantes, profesionales y estudiantes; todos ellos sujetos críticos, reflexivos y profundamente inspirados en las luchas comuneras, recordadas por una próxima conmemoración de la Revolución Comunera de 1781, decidieron que la organización del pueblo era vital

¹⁴⁰ CRUZ RODRÍGUEZ, Edwin. Op. cit., p. 53.

¹⁴¹ CHAPARRO, Angélica. La Lucha de los Comuneros de 1981. En: RED VOLTAIRE. [sitio web]. Colombia: Red Voltaire. [Consulta 03, enero, 2020]. Disponible en: <https://www.voltairenet.org/article121208.html>

en pro de visibilizar permanentemente sus necesidades y, más allá de eso, creyeron que su inconformismo ante la gestión de un gobierno negligente para con su comunidad, podría tener por respuesta, no sólo la atención a sus requerimiento, sino la dignificación de un pueblo que siempre fue pujante, vigoroso y demandante para con sus gobernantes.

Lo cierto es que Comuneros 81 se convirtió para el pueblo santandereano en conciencia, pedagogía y visibilización que les permitió entender que vivían situaciones injustas y que estas existían con ocasión a un gobierno y a entidades públicas y privadas que se venían aprovechando del pueblo, es así como los municipios que vieron el accionar del Movimiento Comuneros 81 fueron llamados a movilizarse y a alzar su voz en pro del mejoramiento de sus condiciones y de su territorio.

Las actividades de movilización y manifestación de Comuneros 81 giraron en torno a las comunidades, siempre haciendo un llamado a la reflexión:

Se sacaban volantes y comunicados en forma permanente, se creó el periódico Comuneros 81 de tiraje en la región de influencia, se hacían programas de radio, los cuales fueron cerrados por presión y exigencia de los gobiernos local y departamental. Acciones como la toma casi espontánea de las instalaciones de Emposan, luego de una manifestación realizada para exigir agua para un barrio de Vélez, y el sellado de los contadores ya que se cobraba pero no se prestaba el servicio. Se desarrolló una campaña de sellar los billetes que circulaban por Vélez con el lema "No pague agua a Emposan. Comuneros 81" y se elaboraron unos llaveros con la efigie de Galán, de los cuales todavía quedan algunos en manos de sus participantes. Además, se tenía una bandera propia de colores blanco, verde y rojo.¹⁴²

¹⁴² *Ibíd.*, p. 1.

El despliegue de Comuneros 81 y su esfuerzo de visibilización rendiría frutos incluso más allá de lo pretendido inicialmente, logrando no sólo el mejoramiento de las condiciones de los acueductos de Vélez, Barbosa, Bolívar, Chipatá y la pavimentación de Vélez – Barbosa¹⁴³, sino generando una verdadera conciencia de comunidad que se vio reflejada en las iniciativas “adoptadas por los habitantes del sur de Santander, que no firmaron acuerdos con la Empresa de obras sanitarias de Santander (EMPOSAN), encargada del suministro de agua, hasta que no se establecieran acuerdos con el resto de los municipios vecinos”¹⁴⁴. Además, se creó el Comité Cívico Departamental con participación de FECODE, UTRASAN, FESTRA, FETRALSA y la UNO, quienes, junto a Comuneros 81, generaron un pliego de peticiones que sería presentado ante Alberto Montoya Puyana, gobernador de Santander¹⁴⁵.

Como se lee, Comuneros 81 fue un movimiento que escaló en sus propósitos y amplió sus objetivos con sustento en la excelente respuesta de la comunidad para con sus acciones y su creciente capacidad de convocatoria, lo interesante de este movimiento es el despliegue de una actividad principal de concientización que logró reunir al sur de Santander en una sola voz de reclamo al gobierno, ya que, finalmente, Comuneros 81 se planteó dignificar, identificar con sus raíces y dar voz a un pueblo que parecía desconocer la sangre comunera que corría por sus venas y que había sido abandonado por las instituciones del Estado.

La capacidad de convocatoria del movimiento crecería y le daría una base para convocar movilizaciones que superaran las difusiones por radio y volantes, actividades que ya había cumplido su cometido de concientizar al pueblo, para dar paso a verdaderos golpes de opinión, como bien lo indica el investigador e

¹⁴³ *Ibíd.*, p. 1.

¹⁴⁴ DÍAZ FAJARDO, Jhoney. Ciudad y Protesta: Las Luchas Cívicas en Santander 1970-1984. Anuario de Historia Regional y de las Fronteras [en línea]. 2013, Vol. 18, Núm. 1. p. 185. [Consultado 04, noviembre, 2019]. Disponible en: <https://revistas.uis.edu.co/index.php/anuariohistoria/article/view/3417>

¹⁴⁵ VANGUARDIA LIBERAL. La junta comuneros 81, reclama mejores servicios públicos, Citado por DÍAZ FAJARDO, Jhoney. Ciudad y Protesta: Las Luchas Cívicas en Santander 1970-1984. Anuario de Historia Regional y de las Fronteras [en línea]. 2013, Vol. 18, Núm. 1. p. 185. [Consultado 04, noviembre, 2019]. Disponible en: <https://revistas.uis.edu.co/index.php/anuariohistoria/article/view/3417>

historiador Jhoney Díaz Fajardo, “la capacidad [de convocatoria] del movimiento fue tal que alcanzó a unir al 95 por ciento de los habitantes de Vélez quienes se reunían en la iglesia, congregando a más de 5000 personas”¹⁴⁶.

Conforme creció la movilización del pueblo santandereano, de igual manera lo hizo la represión sobre el Movimiento Comuneros 81, y es que nos encontramos frente a una organización que ya no sólo está respaldada por el pueblo, sino que está integrada por él, logrando que este se mueva como uno y que ha definido unas luchas específicas que los llevarían a estar permanentemente activos y en consecución de sus objetivos.

Como bien lo expresa Jorge Velandia, antiguo párroco de Vélez y uno de los fundadores del movimiento, la persecución y la represión por parte del gobierno no se hizo esperar sobre las manifestaciones, asambleas y reuniones del movimiento, de igual manera, la amenaza que representó el Estatuto de Seguridad Nacional, vigente para la época, en relación a movimientos como Comuneros 81, fue real: “el gobernador Alfonso Gómez insistió permanentemente en que el movimiento cesara su lucha y terminó enviando fuerza pública a las diversas manifestaciones que se realizaron. Había desacuerdo, desconfianza y lo catalogaban como de izquierda y al margen de la ley. Se apoyaron, además, en el Estatuto de Seguridad de Turbay”¹⁴⁷.

Las actividades de movilización convocadas por Comuneros 81 alcanzarían una mayor envergadura con el paro cívico del 12 de junio de 1981 en el municipio de Vélez, el cual sería un multitudinario llamado de atención de Santander al gobierno departamental y nacional para que atendiera sus necesidades. Lo planeado consistía en una manifestación que se movilizaría en la vía nacional Bucaramanga – Bogotá a la altura de Barbosa y que estaría acompañada, por supuesto, de la suspensión de todas las actividades estudiantiles, gremiales y comerciales en

¹⁴⁶ DÍAZ FAJARDO, Jhoney. Op. cit., p. 184.

¹⁴⁷ CHAPARRO, Angélica. Op. cit., p. 1.

general¹⁴⁸. Según el investigador Díaz Fajardo, el paro cívico convocó a cinco mil personas entre niños, mujeres, ancianos, jóvenes, campesinos, estudiantes y amas de casa¹⁴⁹; por su parte, el párroco Velandia, explica que de Vélez partirían dos mil quinientas personas en movilización que se encontraría con un número similar de otras poblaciones¹⁵⁰, dando crédito así a lo afirmado por Díaz Fajardo. En todo caso, el 12 de junio de 1981 la vía nacional Bucaramanga – Bogotá fue testigo de la innegable capacidad de convocatoria y movilización de Comuneros 81.

Los motivos por los cuales se movilizaba el pueblo santandereano fueron abiertamente divulgados y de pleno conocimiento de las autoridades civiles, militares, eclesiásticas y de cara a la comunidad entera, a través de un comunicado que dio por públicas las preocupaciones y problemáticas que enfrentaba la comunidad:

La pavimentación de la vía Vélez-Barbosa; la construcción de la carretera Gualillo-Santa Helena y arreglo de las carreteras y caminos de la provincia; la construcción de una planta de tratamiento de agua potable en el municipio de Chipatá; el mejoramiento de los servicios hospitalarios; la construcción de escenarios deportivos en Vélez; la agilización de los trabajos de acueducto y alcantarillado en Vélez y Barbosa; la construcción de la torre repetidora de Telecom en Peña Chiquita, Vélez; la instalación inmediata de un transformador en Vélez y un control estricto en precio, calidad y medida en los expendios de combustible; en contra del alza de tarifas en los servicios públicos; en contra del alza abusiva de los impuestos municipales en Vélez; la respuesta tramposa y falsa de Emposan a los acuerdos suscritos; las groserías y desafueros administrativos del alcalde de Vélez; la palabrería barata y promesera del Instituto de Crédito Territorial; el incumplimiento de los acuerdos al gremio del magisterio; los atropellos de las autoridades al

¹⁴⁸ VANGUARDIA LIBERAL. Hoy Paro Cívico en Vélez. En: Vanguardia Liberal. Bucaramanga. 12, junio, 1981. p. 1. col. 4.

¹⁴⁹ DÍAZ FAJARDO, Jhoney. Op. cit., p. 185.

¹⁵⁰ CHAPARRO, Angélica. Op. cit., p. 1.

campesino del Carare-Opón; el desordenado razonamiento de luz y agua; el oportunismo politiquero y el mal estado de las edificaciones estatales [...]”¹⁵¹

Una vez concertados los motivos de la movilización, Comuneros 81 y el comité organizador informaron de la fecha a llevarse a cabo a toda autoridad que debiera estar enterada a fin de se garantizara la seguridad y acompañamiento a la movilización; en consecución de este objetivo, se informó el 11 de junio de 1981 al gobernador Luis Ardila, al comandante de la Quinta Brigada Oscar Botero Restrepo, al presidente Julio César Turbay Ayala y a su Ministro de Gobierno Jorge Eastman, además, a las autoridades eclesiásticas, quienes fueron comunicadas el 10 de junio de 1981, sin obtener respuesta escrita de ninguna de ellas¹⁵². No obstante, según el párroco Velandia, “la noche anterior se realizaron reuniones con la Alcaldía, el ejército y la policía para aclarar las condiciones pacíficas de la movilización”¹⁵³.

¹⁵¹ GOMÉZ JERÉZ, Efraim. En Barbosa: Más de 200 disparos durante la marcha. Quién originó los desórdenes? Hablan los militares y la comunidad. En: Vanguardia Liberal. Bucaramanga. 15, junio, 1981. p. 18.

¹⁵² *Ibíd.*, p. 18.

¹⁵³ CHAPARRO, Angélica. *Op. cit.*, p. 1.

3. 3. 1. Lo ocurrido el 12 de junio de 1981.

Imagen 5. Hacia la carretera



Vanguardia Liberal. Hacia la carretera. 15 de junio de 1981. En: Judicial, p. 18.

Los acontecimientos del 12 de junio de 1981 en la vía nacional Bucaramanga-Bogotá, a la altura de Barbosa, tienen dos versiones, las cuales distan mucho una de la otra. Por un lado, existe la versión oficial o proporcionada por las fuerzas militares, la cual fue titulada por Vanguardia Liberal de la siguiente manera: “El Ejército Evitó Plan Terrorista”¹⁵⁴. Según esto, se desató un “violento enfrentamiento” entre las fuerzas militares y manifestantes, en razón a que estos pretendieron dinamitar el puente de “La Libertad” que comunica a Santander con Boyacá. Aparentemente, en medio de los enfrentamientos el arma de un soldado “se le

¹⁵⁴ VANGUARDIA LIBERAL. En Barbosa: El Ejército Evitó Plan Terrorista. En: Vanguardia Liberal. Bucaramanga. 13, junio, 1981. p. 1. col. 2-3.

disparó” impactando en la cabeza a Nubia Lucia Carrillo de 14 años y causándole la muerte instantáneamente, lo cual enardecería a la manifestación, intentando con más fuerza la toma del puente y siendo por ello reprimidos.

Por su parte, la comunidad vería con otros ojos lo sucedido en la manifestación del 12 de junio 1981 y es que lo que para las fuerzas militares fue un “violento enfrentamiento”, para los testigos, integrantes de la movilización y miembros de Comuneros 81 fue un ataque de las fuerzas del orden hacia su integridad. Según estos, la movilización avanzaba por la vía principal de Barbosa, en horas de la mañana, cuando en un recodo del camino hizo presencia un pelotón militar que impedía la continuidad de la marcha, a pesar de ello, la movilización intentó continuar su trayecto, ante lo cual, se escuchó la orden de que “no dieran un paso más porque por encima de ellos no iban a pasar, aduciendo que allí estaban para morir o para matar”, seguido se escucharon alrededor de 200 disparos¹⁵⁵.

Sumado a ello, el párroco Velandia diría que la manifestación fue atacada con piedras que fueron lanzadas “desde sitios estratégicos en los cuales se encontraba el ejército, creando confusión y pánico para responsabilizar a Comuneros 81 de estos desmanes y tener la justificación de atacar con armas de fuego y bayonetas”¹⁵⁶. Como resultado de lo que fuera un “enfrentamiento” o bien una arremetida de las fuerzas militares contra población civil, lo cual no sería descabellado afirmarlo en nuestro país, murieron tres personas, entre ellas, dos menores de edad, Andrés Galindo (17) y Nubia Lucia Carrillo (14), todos ellos impactados por balas, además, hubo múltiples heridos.

¹⁵⁵ GOMÉZ JERÉZ, Efraim. Op. cit., p. 18.

¹⁵⁶ CHAPARRO, Angélica. Op. cit., p. 1.

Imagen 6. "Más de 200 disparos durante la marcha".



Vanguardia Liberal. Más de 200 disparos durante la marcha. 15 de junio de 1981. En: Judicial, p. 18.

La persecución que fue víctima Comuneros 81 no terminó con los hechos del 12 de junio de 1981 y es que la voraz arremetida no cesaría hasta que no fuera desarticulado movimiento cívico popular, siendo sus integrantes blanco de constante represión que conduciría a su desaparición como Comuneros 81: “ese día [12 de jun./81] se continuó la persecución contra algunos dirigentes que tuvieron que ocultarse, así como en los días posteriores, lo cual obligó a paralizar las actividades”¹⁵⁷.

3. 3. 2. Movilización popular y Estatuto de Seguridad Nacional. Los eventos del 12 de junio de 1981 y la anterior, y posterior, persecución de que fue víctima Comuneros 81 puede ser entendida de mejor manera si retomamos las

¹⁵⁷ *Ibíd.*, p. 1.

características de la Doctrina de Seguridad Nacional, siendo esta la que nos trae a colación la existencia de un enemigo interno que, para el caso de Comuneros 81, se presenta como un adversario social y político, crítico de la injusticia social en que fue sumida la sociedad del sur de Santander y aquel con banderas que abiertamente discutían los intereses de las élites que, para este caso, tienen por nombre instituciones del estado como la Alcaldía de Vélez y Emposan, convocando a la revuelta del pueblo que supo responder con valentía al llamado de este movimiento con el que finalmente se identificó. Ante este panorama y el innegable riesgo de quebrantamiento del statu quo, después de catalogar a Comuneros 81 como “de izquierda y al margen de la ley”¹⁵⁸, la administración civil y la represión se volvieron una bajo la guía de la Doctrina de Seguridad Nacional. Esto es evidente, no sólo en relación a los hechos de 12 de junio/81, en que se disparó directamente a la población civil en ejercicio de su derecho de reunión y protesta, sino en las anteriores disoluciones, por parte de la fuerza pública, de las reuniones y asambleas que celebró Comuneros 81, y en la persecución posterior a los hechos que obligó a los integrantes del movimiento a ocultarse y detener su actividad.

Lo cierto es que en desarrollo de las manifestaciones del pueblo santandereano que derivaron en la muerte de Andrés Galindo (17) y Nubia Lucia Carrillo (14), existe un único protagonista, las Fuerzas Militares de Colombia, usurpadoras de las dignidad del pueblo santandereano y de su emotiva y multitudinaria movilización; fueron estas quienes acallaron la voz del pueblo en función de los presupuestos de una DSN que desfiguró el rol militar para confiarles a ellas, y no a la fuerza pública, la protección del orden público sin un límite claro, lo cual les hizo confundir el válido reclamo del pueblo con subversión y terrorismo, generando zozobra y dolor en una población a la que debieron brindar seguridad y acompañamiento.

Es sorprendente como el enfrentamiento de la movilización con el pelotón militar que impedía su paso por un trayecto previamente anunciado puede ser llamado “terrorismo” para justificar la arremetida de la las fuerzas militares mediando

¹⁵⁸ *Ibíd.*, p. 1.

doscientos disparos directos a una legítima movilización desprovista de armamento. He allí la escalada desproporcionada en la represión que, aunque siempre estuvo presente sobre Comuneros 81 por parte del gobierno civil con ocasión a sus reuniones, con la presencia de las fuerzas armadas desconocería todos los parámetros para proceder a violentar a la población civil bajo su cuidado.

Si bien es clara la presencia de la Doctrina de Seguridad Nacional en los eventos del 12 de junio de 1981, la aplicación del Decreto 1923 de 1978, vigente para la época, no queda tan clara a partir de la documentación del caso y es que no se aplicaron sobre integrantes de Comuneros 81 o partícipes de la movilización los tipos y sanciones que recoge el Estatuto de Seguridad Nacional o, al menos, no se tuvo acceso a información sobre ello. Si bien la movilización se prepararía con atención a las normas que regularon el derecho de reunión, esto es, informando y concertando con la autoridad civil las condiciones y trayecto de la misma con días de anterioridad y recibiendo el visto bueno por parte de aquella, que aunque no se tuvo de manera escrita, se entiende así ante las reuniones de concertación que tuvieron lugar la noche anterior y la no prohibición de realización de la manifestación por razones de orden público, de que bien pudo disponer la autoridad civil por autorización del artículo octavo del Decreto 1923.

La interrupción violenta de la reunión nos sitúa frente al quebrantamiento de este derecho por parte del Estado, sin recurrir para ello al artículo 7a del Estatuto que bien pudo ser aludido por contemplar la “ocupación transitoria de lugares públicos o abiertos al público con el fin de presionar una decisión de autoridades legítimas”, que era el cometido de la movilización; pero, en subsidio del Estatuto, pareció aún mejor, por parte de las fuerzas armadas, alegar el tipo penal de terrorismo para ocultar el detonante de los hechos del 12 de junio de 1981 que nada tienen que ver con terrorismo, pero sí con una Doctrina de Seguridad Nacional interiorizada por las fuerzas militares que acudieron a atender la movilización del 12 de junio de 1981, convocada por comuneros 81 en la vía nacional Bucaramanga-Bogotá a la altura de Barbosa.

3. 4. EL DERECHO DE REUNIÓN, COMO BASE DE LA MOVILIZACIÓN SOCIAL, Y LA DOCTRINA DE SEGURIDAD NACIONAL

Recogiendo los tres casos documentados, es evidente que comparten ejes articuladores que entrañan las características de la Doctrina de Seguridad Nacional. Se observan tres movimientos que representan la lucha social a nivel sindical, estudiantil y comunitaria, lucha que no solo puso en tela de juicio la gestión de un gobierno, sino que criticó las estructuras de un estado que privilegió élites. Estas reflexiones, que fueron catalogadas de izquierda o parte integrante de una insurgencia comunista, los hicieron blanco de una serie de medidas represivas por parte de autoridades civiles y fuerzas militares, medidas que se reflejaron en agresión física, como en el caso de Comuneros 81 y el movimiento estudiantil, y la persecución no violenta, en el caso de Sintrahacienda.

Estos casos confluyeron, en el ámbito jurídico, en violaciones al derecho de reunión reconocido constitucionalmente, ejercido de cara a las autoridades y a la norma, pero aun así intervenido a pesar de la previa concertación o de que no comprometiera el orden público y la seguridad. Siendo la interrupción de esta libertad una intromisión de la Doctrina de Seguridad Nacional en actividades sociales y de protesta de una ciudadanía descontenta con la realidad social del país.

Lo introducido por el Decreto 1923 de 1978 generó en los casos vistos una estigmatización de la reunión y de la movilización que dio lugar a que la respuesta ante el reclamo social fuera la presencia militar en asambleas de Sintrahacienda, en protestas estudiantiles y en movilización del pueblo comunero, estigmatización que invisibilizó las reivindicaciones de estos actores, sobreponiendo una aparente preocupación por el orden público y la seguridad nacional que, más allá de eso, entrañaba un control sobre la población con postura ideológica y política abiertamente de izquierda o contraria a la hegemónica, que había encontrado un espacio amplio de discusión dentro de la población, pero que debía ser sustraída, contándose con el Decreto 1923 como herramienta para hacerlo.

La tipificación de los naturales efectos que trae consigo el ejercicio del derecho de reunión, la facultad dada al intérprete de la norma para determinar las condiciones que configurarían una perturbación y alteración del orden, la especial sanción penal en aquellos casos en los que el ejercicio del derecho de reunión va sujeto al ejercicio conjunto de la petición ante autoridades, además, de la potestad de la autoridad civil para prohibir el ejercicio del derecho de reunión en cabeza de “toda parte del pueblo”, fueron lineamientos que constituyeron una clara manifestación de una ideología que, aunque no fue legítima, sí fue legal en Colombia y se convirtió en el instrumento de terror para estos movimientos cívicos, estudiantiles y sindicales. Esta represión encontró respaldo jurídico en la amplia discrecionalidad que brindaba el Decreto 1923 de 1978 sobre el ejercicio de derechos y libertades individuales, aunque no se pudiera corroborar su aplicación en los casos documentados, sí fue una amenaza constante y real hacia la población ante su movilización.

A pesar de que se haya incorporado al ordenamiento jurídico colombiano estos nuevos lineamientos mediante el Decreto 1923 de 1978, el valor real de la norma, que se dirige a perseguir a la población de corte político e ideológico de izquierda, la convierte en ilegítima a la luz de los derechos humanos y teniendo presente cómo en la práctica la aplicación de la Doctrina de Seguridad Nacional obstaculizó y desarticuló la organización social en Colombia, y específicamente en Santander.

Esta incorporación al lenguaje jurídico de lo que fue una Doctrina que encontró asiento en las fuerzas militares latinoamericanas, y su inminente paso a la práctica, brindando así mayor protagonismo a los militares que acuñaron la misma Doctrina dentro de la institucionalidad colombiana, bajo un gobierno civil y democrático que, finalmente, invisibilizó desde lo jurídico las reales problemáticas sociales al privilegiar el orden y la seguridad nacional, distraendo la atención hacia una lucha interna y global contra el comunismo.

3. A MODO DE CONCLUSIÓN

Esta investigación responde a una apuesta metodológica por ir más allá de revisar los efectos de una norma, para revisar las causas que dieron lugar a la expedición del Decreto 1923 de 1978 – Estatuto de Seguridad Nacional, en el entendido de que la norma responde a una realidad y a unos requerimientos ideológicos y sociales. Siendo así, situaciones como el Paro Cívico Nacional de 1977 y con ello la alteración del orden público a nivel nacional, el régimen jurídico paralelo de la Constitución de 1886 y el Estado de Excepción, la generalizada Doctrina de Seguridad Nacional en Latinoamérica, dieron lugar a una respuesta normativa que intervino la realidad y, aún más específico, las expresiones de manifestación y reunión de la población civil, y que se materializó con el Decreto 1923, y algunos otros reseñados a lo largo del proyecto, que finalmente incorporaron, no solo contenidos jurídicos, sino una verdadera ideología de lucha contra el comunismo y que viabilizó el ataque frontal a ‘nichos comunistas’, pero que en la realidad acallaron la vociferación del pueblo.

Lo abordado en el primer capítulo permitió conocer la Doctrina de Seguridad Nacional, diferenciándola de un planteamiento meramente teórico y caracterizando los elementos que la integran a fin de identificarla en el espacio latinoamericano y, puntualmente, en el colombiano, es así como se identifica: (i) una nueva concepción de enemigo que se sitúa al interior del Estado, trayendo al espacio nacional una lucha global que identifica en estudiantes, sindicalistas, docentes, líderes políticos y sociales un desestabilizador del statu quo y, con ello, la cara inmediata del comunismo; (ii) propiciando una agresión frontal hacia este nuevo enemigo por parte de las fuerzas militares, las cuales tuvieron un rol activo en la construcción ideológica de la Doctrina y su posterior aplicación, adquiriendo nuevas atribuciones civiles que conllevaron a acrecentar su poder sancionador sobre la población; (iii) lo cual, generalizó la represión, desde la autoridad civil y militar, del ejercicio de libertades y derechos individuales en cabeza de actores de izquierda catalogados como el “enemigo interno”, como el derecho de reunión. Lo anterior, permitió observar, desde un planteamiento sociológico, todo aquello que involucra la

configuración de la Doctrina de Seguridad Nacional, siendo estos el establecimiento de un nuevo enemigo interno a combatir, el protagonismo militar en el manejo de problemáticas sociales y la escalada en la represión, desde diferentes frentes, enfocada a derechos y libertades individuales.

A partir de ello, se abordó en el segundo capítulo la manifestación jurídica que en Colombia tuvo la Doctrina de Seguridad Nacional, desde un enfoque que involucró libertades y derechos individuales, puntualmente el derecho de reunión, por ser este el articulador de muchos otros derechos que contienen la voluntad del pueblo, como lo es la huelga, la protesta y la petición. Partiendo del reconocimiento constitucional e internacional y las condiciones que estos definieron para el ejercicio del derecho de reunión que lo reconocieron a la persona y a “toda parte del pueblo”, le dieron un carácter pacífico y aceptaron restricciones para su ejercicio; a reglón seguido, a raíz del análisis de los artículos 4, 7ª y 8 del Estatuto de Seguridad Nacional se extrajeron los nuevos lineamientos introducidos al derecho y libertad de reunión, los cuales consistieron en (i) la tipificación de dos de las consecuencias normales que trae consigo el ejercicio del derecho de reunión, siendo estas, la perturbación al orden y la alteración del pacífico desarrollo de las actividades sociales; ii) definir a causantes o partícipes como sujeto activo del descrito tipo penal generando una indeterminada pluralidad de potenciales autores circunscrita al término “partícipe” y dejando a criterio del intérprete su determinación; (iii) introducir una particular sanción del ejercicio del derecho de reunión cuando involucre los fines propios del derecho de petición y (iv) dar potestad a la autoridad administrativa para la prohibición de realización del derecho de reunión. Traduciéndose, estos lineamientos, en una manifestación de la incorporación jurídica de la Doctrina de Seguridad Nacional. Diferenciando así, un antes y un después del libre ejercicio del derecho de reunión con la entrada en vigencia del Decreto 1923 de 1978.

Por su parte, el tercer capítulo visibilizó la puesta en práctica de una legalizada Doctrina de Seguridad Nacional a través de la documentación de tres casos que involucraron a tres movimientos (sindical, estudiantil y ciudadano), los cuales

encarnaron la voz del pueblo y, por ello, fueron catalogados por la autoridad civil y militar como el “enemigo interno”, una amenaza a los intereses dominantes socialmente, siendo sujeto de represión en su movilización y, por ende, en su libre ejercicio del derecho de reunión. Estos casos permitieron evidenciar la intervención de la norma en la realidad social y, más allá de ello, de toda la carga ideológica que el Estatuto de Seguridad Nacional recogió de la Doctrina de Seguridad Nacional, siendo este una real amenaza y traduciéndose en la institucionalización de la represión dirigida a actores representativos de la movilización social, como lo fue en Santander y Bucaramanga, Sintrahacienda, el Movimiento Estudiantil, y Comuneros 81. He allí, la incorporación al ordenamiento jurídico colombiano de una ideología tan lesiva a las expresiones de la población civil, cuya puesta en práctica, imposibilitó la solución que requerían los problemas sociales en el país, distrayendo la atención hacia una tal lucha continental contra el comunismo. Teniendo por resultado la desaparición de expresiones y exigencias legítimas del pueblo, priorizando la legalidad y la defensa del orden público y la seguridad nacional sobre el libre y válido ejercicio de derechos y libertades individuales.

Respondiendo al problema de investigación que se planteó: ¿de qué forma la regulación del derecho de reunión contenida en el Decreto 1923 de 1978 constituyó un instrumento jurídico de la Doctrina de Seguridad Nacional en Santander?, concluimos que los nuevos lineamientos introducidos por el Decreto 1923 al ejercicio del derecho de reunión en defensa del “orden público y la seguridad nacional” dieron lugar, en la práctica, a una represión direccionada, desde las fuerzas militares, hacia actores de relevancia política y social local, catalogados comunistas, que tenían en el derecho de reunión la base para visibilizar problemáticas sociales, configurándose las características que permiten identificar la Doctrina de Seguridad Nacional.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ALZATE, Sebastián. ¿Cuántas Constituciones ha tenido Colombia? [En línea]. Señal Colombia. Disponible en <https://www.senalcolombia.tv/cultura/constitucion-politica-colombia-historia>

BARRETO ROZO, Antonio. La Generación del Estado de Sitio: El Juicio a la Anormalidad Institucional Colombiana en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. Precedente. Revista Jurídica [en línea]. 2012, julio-diciembre, 1, 9-48. ISSN 1657-6535. DOI: <https://doi.org/10.18046/prec.v1.1462>

CARVAJAL MARTÍNEZ, Jorge Enrique; GUZMÁN RINCÓN, Andrés Mauricio. Autoritarismo y Democracia de Excepción: El Constitucionalismo del Estado de Sitio en Colombia (1957-1978). Revista Prolegómenos Derechos y Valores [en línea]. 2017, Vol. 20, Núm. 40. ISSN: 0121-182X. DOI: <https://doi.org/10.18359/prole.3041>

CHAPARRO, Angélica. La Lucha de los Comuneros de 1981. En: RED VOLTAIRE. [sitio web]. Colombia: Red Voltaire. Disponible en: <https://www.voltairenet.org/article121208.html>

COLOMBIA. CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 95 (24, abril, 1936). Sobre Código de Policía. En: Diario Oficial. Octubre, 1936. Nro. 23316.

----- . Ley 52 de 1947. (23, diciembre, 1947). Por la cual se aprueba un tratado internacional. En: Diario Oficial. Diciembre, 1947. Nro. 26616.

COLOMBIA. CONSEJO NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de 1886. (5, agosto, 1886). Bogotá D.C.: Función Pública, 1886.

COLOMBIA. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA PLENA. Constitucionalidad del Decreto Ley número 1690 de 13 de octubre de 1969. Por el cual se dictan normas sobre derecho de reunión y toque de queda en el departamento del Valle

del Cauca (30, octubre, 1969). M.P.: EUSTORGIO SARRIA. En: Jurisprudencia Constitucional. Bogotá D.E.: Corte Suprema de Justicia, 1969.

----- . Revisión de constitucionalidad del Decreto número 1923 del 6 de septiembre de 1978. (30, octubre, 1978). M.P.: LUIS CARLOS SÁCHICA. En: Jurisprudencia Constitucional. Bogotá D.E.: Corte Suprema de Justicia, 1978.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 2285 de 1966 (7, septiembre, 1966). Por el cual se dictan disposiciones sobre el derecho de reunión durante la permanencia del estado de sitio. En: Diario Oficial. Septiembre, 1966. Nro. 32030.

----- . Decreto 1355 de 1970 (4, agosto, 1970). Por el cual se dictan normas sobre policía. En: Diario Oficial. Septiembre, 1970. Nro. 33139.

----- . Decreto 1533 de 1975 (05, agosto, 1975). Por el cual se dictan medidas concernientes a la preservación del orden público y a su restablecimiento. En: Diario Oficial. Agosto, 1975. Nro. 34386.

----- . Decreto 541 de 1976 (23, marzo, 1976). Por el cual se dictan medidas relacionadas con la conservación del orden público y su restablecimiento. En: Diario Oficial. Abril, 1976. Nro. 34530.

----- . Decreto 2131 de 1976 (7, octubre, 1976). Por el cual se declaran la turbación del orden público y el estado de sitio en todo en territorio nacional. En: Diario Oficial. Octubre, 1976. Nro. 34663.

----- . Decreto 2195 de 1976. (18, octubre, 1976). Por el cual se dictan medidas conducentes al restablecimiento del orden público. En: Diario Oficial. Noviembre, 1976. Nro. 34675.

-----. Decreto 70 de 1978 (20, enero, 1978). Por el cual se dictan medidas conducentes al restablecimiento del orden público. En: Diario Oficial. Febrero, 1978. Nro. 34944.

-----. Decreto 1923 de 1978 (6, septiembre, 1978). Por el cual se dictan normas para la protección de la vida, honra y bienes de las personas y se garantiza la seguridad de los asociados. En: Diario Oficial. Septiembre, 1978. Nro. 35101.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Informe sobre la situación de los derechos humanos en la República de Colombia [en línea]. (30, junio, 1981). Organización de Estados Americanos, 1981. Disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/Colombia81sp/Introduccion.htm>

CRUZ RODRÍGUEZ, Edwin. El derecho a la protesta social en Colombia. *Pensamiento Jurídico*. 2015, nro. 42.

DÍAZ FAJARDO, Jhoney. Ciudad y Protesta: Las Luchas Cívicas en Santander 1970-1984. Anuario de Historia Regional y de las Fronteras [en línea]. 2013, Vol. 18, Núm. 1. Disponible en: <https://revistas.uis.edu.co/index.php/anuariohistoria/article/view/3417>

GARCÍA PARRA, Jaime. Memoria de Hacienda 1978-1980. [En línea]. Tomo III (Talleres Gráficos del Banco de la República). Bogotá, 2014. Disponible en: <http://bdigital.unal.edu.co/11993/>.

GARCÍA VILLEGAS, Mauricio; UPRIMNY YEPES, Rodrigo. ¿Controlando la Excepcionalidad Permanente en Colombia? Una Defensa Prudente del Control Judicial de los Estados de Excepción. DeJusticia Derecho Justicia y Sociedad. Documentos de Discusión [en línea]. 2005, Dto Núm. 1. Disponible en <https://www.dejusticia.org/publication/el-control-judicial-de-los-estados-de-excepcion/>

GOMÉZ JERÉZ, Efraím. En Barbosa: Más de 200 disparos durante la marcha. ¿Quién originó los desórdenes? Hablan los militares y la comunidad. En: Vanguardia Liberal. Bucaramanga. 15, junio, 1981.

GUARDIA, Lucas, *et al.* La Convención Americana de Derechos Humanos y su Proyección en el Derecho Argentino. [En línea]. 1era ed. Buenos Aires: La Ley, 2013. ISBN 978-987-03-2415-7. Disponible en <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/libros/pdf/la-cadh-y-su-proyeccion-en-el-derecho-argentino/la-cadh-y-su-proyeccion-en-el-derecho-argentino.pdf>.

JIMÉNEZ, Catalina. Aplicación e Instrumentalización de la Doctrina de Seguridad Nacional en Colombia (1978-1982): Efectos sobre la Temática de Derechos Humanos. Reflexión Política [en línea]. 2009, diciembre, Vol. 11, Núm. 22. ISSN: 0124-0781. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11012487012>

LEAL BUITRAGO, Francisco. Surgimiento, Auge y Crisis de la Doctrina de Seguridad Nacional en América Latina y Colombia. Análisis Político [en línea]. 1992, enero-abril, Núm. 15. ISSN: 0121-4705. Disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/74379/67170>

----- . La Seguridad Nacional a la Deriva. Del Frente Nacional a la Posguerra. [En línea]. (Colección General). Bogotá: Alfaomega, Flac. 2002. Disponible en: https://biblio.flacsoandes.edu.ec/shared/biblio_view.php?bibid=11664&tab=opac

----- . La Doctrina de Seguridad Nacional: Materialización de la Guerra Fría en América del Sur. Revista de Estudios Sociales [en línea]. 2003, junio, Núm. 15. ISSN 0123-885X. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81501506>

----- . Una Visión de la Seguridad en Colombia. Análisis Político [en línea]. 2011, Vol. 24, Núm. 73. ISSN: 0121-4705. Disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/rt/printerFriendly/43704/45413>

MUÑOZ TEJADA, Julián Andrés. Doctrina de la Seguridad Nacional. Relaciones entre saber y poder: Discurso y prácticas. Revista Estudios de Derecho [Base de datos en línea]. 2006, Vol. 63, Núm. 142. ISSN: 0120-1867. Disponible en: <https://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/red>

NACIONES UNIDAS. ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS. Declaración Universal de Derechos Humanos (10, diciembre, 1948). París: Naciones Unidas, 1948.

----- . Convención Internacional sobre la Eliminación de de todas las Formas de Discriminación Racial (21, diciembre, 1965). Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 1965.

----- . Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (16, diciembre, 1966). Nueva York: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 1966.

OFICINA REGIONAL PARA AMÉRICA DEL SUR DEL ACNUDH; INDH DE CHILE. Protesta Social y Derechos Humanos: Estándares Internacionales y Nacionales. [En línea]. 1era. ed. Santiago de Chile, 2014. ISBN: 978-956-9025-67-9. Disponible en: <https://acnudh.org/protesta-social-y-derechos-humanos-estandares-internacionales-y-nacionales/>.

OLARTE NIÑO, Tamanai. Estado, Políticas de Seguridad y Derechos Humanos en Colombia 1978 - 1982 y 2002- 2006. [En línea] Tesis para optar por el título de Especialista en Derechos Humanos. Escuela Superior de Administración Pública - Sede Bogotá, 2008.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. IX CONFERENCIA INTERNACIONAL AMERICANA. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948). Bogotá: Organización de Estados Americanos, 1948.

----- . CONFERENCIA ESPECIALIZADA INTERAMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. Convención Americana sobre Derechos Humanos (7 al

22, noviembre, 1969). San José de Costa Rica: Organización de Estados Americanos, 1969.

PARDO POSADA, Nohora. La Garantía Constitucional en Defensa de los Derechos Colectivos. Revista IUSTA [en línea]. 2014, Núm. 41. ISSN: 1900-0448. DOI: <https://doi.org/10.15332/s1900-0448.2014.0041.02>

PARRA ÁVILA, Elliot. Anormalidad Coyuntural y Estructural en los Estados de Excepción Colombianos: 1811-1991. En: Revista Prolegómenos Derechos y Valores. 2015. Vol. 18, No. 36.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. [sitio web]. Madrid: RAE, Alterar. Disponible en: <https://dle.rae.es/alterar?m=form>

----- [sitio web]. Madrid: RAE, Perturbar. Disponible en: <https://dle.rae.es/perturbar>

REYES, Alejandro, *et al.* Estatuto de Seguridad. Seguridad Nacional, Derechos Humanos, Democracia Restringida. Revista Controversia [en línea]. 1978, septiembre, Núm. 70-71. Disponible en: <https://www.revistacontroversia.com/index.php?journal=controversia&page=article&op=view&path%5B%5D=475>

SCHMITT, Carl. Versión de Rafael Agapito. El Concepto de lo Político. 1 ed. Madrid: Alianza Editorial, 1991. 13 p. ISBN: 978-84-206-2920-9.

SILVA SERNA, Juan Sebastián. La Seguridad Nacional en Colombia rēpice pollum, Militarización de lo Civil y Enemigo Interno. CRITERIOS - Cuadernos de Ciencias Jurídicas y Política Internacional [en línea]. Bogotá: Universidad de San Buenaventura, 2009, julio-diciembre, Vol. 2., Núm. 2. DOI: <https://doi.org/10.21500/20115733.1917>

TOBÓN TOBÓN, Mary Luz. La imposibilidad de suspensión de los derechos humanos y las libertades fundamentales durante los estados de excepción en Colombia: análisis desde el derecho constitucional e internacional de los derechos humanos. [En línea]. Tesis. Universidad Complutense, 2017. Disponible en <https://eprints.ucm.es/43195/>

VANGUARDIA LIBERAL. Trabajadores de Minhacienda buscan Solidaridad Nacional. En: Vanguardia Liberal. Bucaramanga. 1, septiembre, 1979.

----- . Empleados de Minhacienda se declaran en huelga de hambre. Desalojos en Bucaramanga y toma de iglesias en otras ciudades. En: Vanguardia Liberal. Bucaramanga. 9, octubre, 1979.

----- . Huelguistas se “tomaron” la catedral para protestar. Arzobispo censuró actitud de Sintrahacienda. En: Vanguardia Liberal. Bucaramanga. 1, noviembre, 1979.

----- . En Minhacienda: Ultimátum a Huelguistas. En: Vanguardia Liberal. Bucaramanga. 27, noviembre, 1979.

----- . Bus a \$2.50. En: Vanguardia Liberal. Bucaramanga. 18, mayo, 1980.

----- . Suspenden paro de transporte. En: Vanguardia Liberal. Bucaramanga. 19, mayo, 1980.

----- . Semiparálisis. En: Vanguardia Liberal. Bucaramanga. 20, mayo, 1980.

----- . Hoy en Bucaramanga. En: Vanguardia Liberal. Bucaramanga. 19, mayo, 1980.

----- . Se normalizó servicio de bus en Bucaramanga. En: Vanguardia Liberal. Bucaramanga. 20, mayo, 1980.

-----. Estudiantes – Policía Nacional: Se repiten los enfrentamientos, Arremetida estudiantil. En: Vanguardia Liberal. Bucaramanga. 21, mayo, 1980.

-----. Violentos disturbios estudiantiles. En: Vanguardia Liberal. Bucaramanga. 21, mayo, 1980.

-----. Estudiantes de UIS: Rechazan alza de transporte y atropellos de la policía. En: Vanguardia Liberal. Bucaramanga. 22, mayo, 1980.

-----. Vacaciones forzosas en UIS y tres colegios. En: Vanguardia Liberal. Bucaramanga. 22, mayo, 1980.

-----. Hoy Paro Cívico en Vélez. En: Vanguardia Liberal. Bucaramanga. 12, junio, 1981.

-----. En Barbosa: El Ejército Evitó Plan Terrorista. En: Vanguardia Liberal. Bucaramanga. 13, junio, 1981.