

lo con
tratará
regunta
tendre-
pruden-
doctor
ral del

estado de sitio y justicia penal militar*

Jaime Vidal Perdomo

La parte que los organizadores de este importante certamen de análisis teórico-jurídico sobre el problema de las relaciones entre el Concordato y la Justicia Penal Militar me han confiado es el que concierne al alcance del Estado de Sitio como instrumento jurídico; precisar este extremo de la relación para hacer los puntos de comparación con las normas o concepciones del Derecho Internacional. El doctor Vásquez Carrizosa, con la propiedad y autoridad que le son reconocidas, facilitó en su exposición la presentación de mi tema: él ha esclarecido mucho un extremo de esta relación de comparación, puesto que ha dejado muy nítido el aspecto vinculado a la relación entre el tratado internacional y las leyes internas. Entonces me corresponde a mí ir hasta el otro extremo del término comparativo para fijar los alcances del estado de sitio y de los poderes jurídicos que el Gobierno tiene dentro de esta emergencia y compararlos en su alcance con aquella jerarquía o niveles planteados desde el ángulo del derecho internacional. Algunas observaciones entonces me permiten atacar el tema que se me ha propuesto.

La primera que yo haría sería la siguiente: el Estado de Sitio es una institución que ha querido ser en las últimas reformas constitucionales más determinada en cuanto a los alcances jurídicos de la misma en cuanto a los poderes jurídicos de que puede hacer uso el gobierno en ella.

* Nota del Editor: No obstante su buena voluntad, múltiples ocupaciones impidieron al doctor Vidal Perdomo corregir oportunamente la transcripción correspondiente a su intervención. En su defecto, y gracias a su expreso consentimiento, la corrección fue realizada por Fernando Rojas.

Hay que recordar que, por vicisitudes de orden político y por la amplitud de la jurisprudencia, en algún momento dado se entendió equivocadamente el Estado de Sitio como una cosa normal, y no se enfatizaba el carácter excepcional y restringido de los poderes legislativos que podría tener el Gobierno durante las etapas de su vigencia. Esta interpretación convertía al ejecutivo, a través de los decretos legislativos, en una especie de legislador ordinario, y por circunstancias de nuestra historia política muy conocidas y lamentadas, pues efectivamente hay períodos completos de la historia cubiertos por legislación del Estado de Sitio, durante los cuales el Gobierno asumía en la práctica la función legislativa. Todos recordamos cómo el restablecimiento del orden Constitucional a partir de 1957 y de 1958, trajo como consecuencia la inquietud de salir de ese estado de cosas, del 121 como fuente exclusiva de la Legislación, para buscar enmarcar el ejercicio de los poderes de Estado de Sitio dentro de ciertas pautas.

La reforma constitucional de 1960 trajo algún aporte en cuanto al control político-jurídico de los decretos de Estado de Sitio, en la medida en que estos podrían ser acusados por el congreso, ante la corte, con lo cual había un comienzo de control político para el caso de que pudiera surgir una discrepancia de criterio sobre la aplicación del Estado de Sitio. Se decía entonces que el Congreso como órgano político superior, al entrar en esa contradicción con el Gobierno podía someter a control jurídico de la corte esos decretos.

Quizás la evolución de la institución con posterioridad a 1968, por la reforma que se hizo en aquel año no haya sido suficientemente explorada, sobre todo no haya entrado en las convicciones jurídicas de quienes manejan de una u otra forma la aplicación práctica de la institución. Esto porque en Colombia sucede, que los cambios de orden jurídico a veces cobran un poco de tiempo para entrar en la praxis y en la aplicación. No sería éste el único caso que se podría citar de ejemplo de una falta de permeabilidad del ambiente jurídico nuestro, a las modificaciones que se hacen al orden institucional; y es posible que todavía puedan darse interpretaciones más acomodadas a lo que era la concepción del Estado de Sitio anterior a 1968 que la que resulta de las modificaciones introducidas en aquel año.

La s
constitu
poderes
pasar d
do" ju
innume
una pr
bles pa
orden p
surgien
los do
finalida
en Esta
narios.
puesto
"en siti
situació
co, 'Us
ción d
legal. I
faculta
se apel
dijo qu
investi
para lo
exterior
tución
en un p
leyend
deres p
legislat
por co
rra. Ca
men u
textos
ciales
recono

Yo
sentido
más lir
de nue
que no
mente

La segunda nota que yo agregaría sería esta: La reforma constitucional del 68 tiene una clara intención de limitar los poderes jurídicos del Gobierno durante el Estado de Sitio, de pasar de una institución que, se podría llamar de "atrapatodo" jurídico a una institución de poderes en cierta manera innumerados, porque naturalmente es muy difícil llegar a una precisión absoluta de qué instrumentos son indispensables para el control de una situación de perturbación de orden público. Este propósito de la reforma del año 68, fue surgiendo de los debates y de algunas presentaciones que en los documentos de la reforma brindan claridad sobre esa finalidad. Son tres tipos de poderes los que tiene el Gobierno en Estado de Sitio. En primer lugar, los poderes legales ordinarios. En segundo lugar, los poderes legales extraordinarios, puesto que pueden existir normas que le digan al Gobierno: "en situaciones ordinarias 'Usted puede hacer esto', pero si hay situaciones extraordinarias de perturbación del orden público, 'Usted puede además hacer esto' ". Tal sería una atribución de Estado de Sitio enmarcada dentro de una norma legal. Finalmente, ante la imposibilidad de definir de qué facultades debe estar investido el Gobierno en Estado de Sitio, se apeló a una referencia que remite a la Constitución y se dijo que, además de las facultades legales, el Gobierno estaría investido de aquellas que la propia Constitución establece para los casos de perturbación de orden público o de guerra exterior. Entonces, si tenemos el cuidado de revisar la Constitución artículo por artículo, podremos anotar en una lista, en un papel al lado del libro de la Constitución que estamos leyendo, aquellos textos en los cuales se hace el envío a poderes gubernamentales que están indicados por esa técnica legislativa de la referencia a la perturbación del orden público por conmoción interior o a los poderes en tiempo de guerra. Casi que puede ser un ejercicio para una prueba de examen universitario: recorrer la Constitución y anotar los textos en que se hace la indicación de los poderes presidenciales delineados por las facultades que el derecho de gentes reconoce para la guerra entre naciones.

Yo he hecho de este tema un comienzo del análisis en el sentido de que en buena parte el Estado de Sitio puede ser más limitativo de la actuación gubernamental que facultativo de nuevos poderes, por cuanto en los casos de orden público que no se manejan por normas jurídicas sino desafortunadamente por un enfrentamiento de tipo bélico, como ocurre en

guerra exterior, lo que sucede es que al Gobierno le toca respetar los tratados internacionales que han buscado humanizar la guerra. Por eso no resulta quizás aventurado decir de que esta referencia, más que de ampliación de facultades, es de reducción y de reglamentación en el sentido de que el Gobierno aún en esos casos de operaciones bélicas está cubierto por un cierto orden jurídico que es el que emana de los tratados internacionales o derecho de gentes conforme a la expresión tradicionalmente empleada por la Constitución.

La tercera nota que haría yo sería la de que entonces la institución del Estado de Sitio es una institución constitucional y no supraconstitucional; que es algo que emana de la Constitución y que por lo tanto no puede ser superior a la Constitución. No tendría lógica jurídica que algo que surge de un texto pudiera devorarse al mismo texto como aquello que se dice de Saturno devorando sus criaturas. Entonces hay que tener en cuenta siempre esta razón para medir el alcance de las facultades gubernamentales. No cabe en ningún caso, después del año 68, considerar que pueden ir por encima de la Constitución. Otra conclusión sobre ese aspecto, los poderes gubernamentales que emanan del Estado de Sitio, tienen fuerza de ley simplemente, no tienen fuerza constitucional; por esa razón, porque es una institución constitucional y no supraconstitucional. Yo creo que en ese punto y (consta en antecedentes de la reforma del 68), ya no se podría aceptar la conclusión de una sentencia de la Corte en 1945, de que por Estado de Sitio se puedan suspender normas constitucionales, porque esto le daría jerarquía de carácter constitucional a los poderes del Estado de Sitio cuando son poderes eminentemente legales y la Constitución en el 121 insiste en ese carácter cuando dice que puede suspender las leyes pero no se autoriza suspender normas constitucionales. El texto coincide con el espíritu de una institución que es hija de la Constitución y no madre de la Constitución. Se puede volver ahora sobre estos temas de Estado de Sitio para relacionarlos con los del Concordato y su jerarquía jurídica planteados por el doctor Vásquez Carrizosa. Entonces, si los poderes que emanan del Estado de Sitio son poderes simplemente legislativos, de ley ordinaria, que apenas permiten suspender las leyes ordinarias y nunca derogarlas. Entonces, ¿qué resulta de la comparación con el Concordato, calificado desde el punto de vista internacional como una ley superior en la medida en que no puede ser modificado por

leyes ordi
rrizosa?

Confre
dedor de
la medida
frente a u
superior j
que se im
de Estad
derecho i
cional que
hablar.

Por lo
rias. Sería
algún text
suspende
pecie jurí
en juego
el punto
puede inv
ferencia a
rencia par
al derecho
un tratad
cultades l

Por lo
estas pre
doctor V
cordato
reconoció
excepción
que él se

Jurídico
que tras
ejemplo,
gunta en
una norr
bución
interroga
sentido

leyes ordinarias como nos lo explicaba el doctor Vásquez Carrizosa?

Confrontadas las atribuciones del Estado de Sitio alrededor de poderes legislativos simples un tanto menores, en la medida en que apenas suspenden leyes y no las derogan frente a unas normas concordatarias que son leyes de una superior jerarquía a las leyes ordinarias, pues la conclusión que se impone en el análisis jurídico es de que las normas de Estado de Sitio no pueden afectar las normas de este derecho internacional, de este carácter de derecho internacional que tiene el Concordato, y del cual hemos escuchado hablar.

Por lo demás habría algunas anotaciones complementarias. Sería curiosa, por ejemplo, la formulación jurídica de algún texto de Estado de Sitio que dijera expresamente "se suspende un tratado internacional"; sería curioso como especie jurídica. ¿Acaso lo dicen las disposiciones que estarían en juego en este caso teórico que se analiza? No parece desde el punto de vista del texto; hay también otro punto que se puede involucrar a este debate jurídico: el 121 hace una referencia al derecho de gentes, ya lo mencioné yo; esa referencia para que se respete el derecho de gentes o la referencia al derecho de gentes, autorizaría lo contrario, es decir, que un tratado internacional pudiera ser desconocido por las facultades legislativas del Estado de Sitio?

Por lo demás, entonces, ya para concluir, con base en estas premisas, habría otro punto jurídico por analizar: el doctor Vásquez señalaba bien cómo el artículo 20 del Concordato con la jerarquía jurídica que le atribuye y que le es reconocida en el dominio jurídico, constituye una norma de excepción, que erige un fúero especial con las condiciones que él señaló.

Jurídicamente una norma general como es un decreto que traslada competencias a la Justicia Penal Militar, por ejemplo, afecta una norma especial como sería ésta. Se pregunta entonces: si puede resultar modificada o suspendida una norma de carácter especial por aquella general de atribución de competencias a una clase de justicia. Con este interrogante, que más que interrogante es respuesta en el sentido de contraste de poderes jurídicos, creo que he cu-

bierto la parte de la exposición que me han pedido. Muchas gracias.

Tenemos, pues, cubiertos los dos extremos de que hablaban nuestros expositores: por un lado, el Concordato del 73 como tratado internacional, con su texto claro en el sentido obvio de ese texto; tenemos, en el otro extremo, la Constitución con esa figura jurídica constitucional y no supraconstitucional del Estado de Sitio. Si alguien nos puede hablar de la intención del legislador, de lo que quedó consignado en los papeles de preparación de esa reforma constitucional, es evidentemente el doctor Vidal Perdomo, asesor jurídico de la presidencia en tiempo de esa preparación de la reforma del 68.

Hemos visto, entonces, los extremos en que se sitúan los casos concretos, hemos oído los conceptos jurídicos que entran en juego desde el punto de vista del Concordato, la integridad del proceso en particular y los conceptos jurídicos que entran desde el punto de vista de la Constitución que, a pesar de que el Estado de Sitio hace al ejecutivo el legislador ordinario, sin embargo, no le da poderes para legislar por encima de la Constitución. Nos ponía esa comparación de que si el tratado internacional está, en cierto sentido muy específico, por encima de la misma Constitución, está al mismo tiempo aprobado por ella, pero teniendo una vigencia internacional que sólo puede ser alterada por las partes mismas. Y estando la Constitución por encima de los decretos de Estado de Sitio, la conclusión se impone acerca de la posibilidad de una transformación, de una eliminación, de una supresión de un tratado internacional por un decreto de Estado de Sitio. Finalmente, el concepto de las normas especiales y las normas generales con lo cual también, en forma de pregunta, nos expuso una tesis bastante bien demostrada. Entre estos dos polos se sitúa el caso concreto; hasta que estas figuras jurídicas abstractas no se prueban en la realidad de un caso, no se puede saber hasta dónde llegan y qué implicaciones van a tener. El que trató uno de los casos claves que llamábamos el "test case" para el artículo 20, fue el doctor Cipagauta Galvis con ocasión de la detención de una religiosa y dos sacerdotes en Cartagena. Oigamos, pues, cómo precisa él, ya en la realidad de la práctica forense, estos dos polos en los cuales se sitúa el caso que él trató.

el

Con i
miento
son el
sa, am
nal. Es
que ha
tuvimo
Cartaga
Miguel
batalla
tado u
a los r
que ho
dos de
se viol
del má
compe

El c
circuns
intervi
sumari
conder
se la n
los mil