

**ANÁLISIS DE LA TOMA DE DECISIONES A NIVEL DEL ALTO  
GOBIERNO, DURANTE LA CRISIS DEL PALACIO DE JUSTICIA EN  
NOVIEMBRE DE 1985.**

**JULIANA MACIAS BARRETO**

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO  
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA & GOBIERNO  
BOGOTÁ D.C., 2016**

“Análisis de la toma de decisiones a nivel del alto gobierno, durante la crisis  
del Palacio de Justicia en noviembre de 1985”

Monografía

Presentado como requisito para optar el título de

Politóloga

En la Facultad de Ciencia Política & Gobierno

Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:

Juliana Macias Barreto

Dirigido por:

Profesor Vicente Torrijos Rivera

Semestre II, 2016

*“Es necesario aprender a navegar en un océano  
de incertidumbres a través de archipiélagos de  
certeza.”*

*Edgar Morin*

## **AGRADECIMIENTOS**

Este trabajo es el resultado de grandes esfuerzos y años de preparación académica y personal. Por tal motivo dedico este trabajo a mi madre quien fue mi constante apoyo y motivación, a mis hermanos y en general a mi familia. A las grandes amistades que se han construido al pasar de estos años y quienes han sido fundamental en este camino. También a aquellos que se han ido, pero que han dejado una imborrable huella en mi vida.

Quiero agradecer especialmente a mi profesor Vicente Torrijos, quien despertó en mí el amor por la investigación y creyó en mis capacidades. Gracias por sus enseñanzas, sus consejos y constante guía en este proceso. Finalmente, a la Universidad del Rosario y todo el cuerpo de docentes, por su contribución a mi formación.

## RESUMEN

*El objetivo de este estudio, consiste en el análisis de la toma de decisiones del gabinete ministerial del presidente Belisario Betancur, durante la crisis de la toma del Palacio de Justicia por parte del M-19, durante los días 6 y 7 de noviembre de 1985. Para ello, se utilizará un enfoque histórico sociológico e institucional, realizando una revisión documental para describir los hechos previos a la toma del palacio de justicia, examinar el escalamiento de la crisis y explicar el proceso de toma de decisiones a nivel del alto gobierno, durante el desarrollo de la toma militar del palacio. De esta forma se busca comprobar, utilizando principalmente el modelo de políticas gubernamentales de Graham T. Allison, que durante el proceso de toma de decisiones no realizó un adecuado análisis contextual, ni se analizaron los propósitos de cada jugador, ni el rol que desempeñó cada uno dentro de la mencionada crisis, creando las condiciones para el desenlace violento que se evidenció.*

**Palabras clave:** *Toma de decisiones, crisis, toma de palacio de justicia, M-19.*

## ABSTRACT

*The purpose of this paper is to analyze the making decision process in the Betancur's cabinet level, during the crisis of the Justice Palace siege, by the guerilla group M-19, in November 6<sup>th</sup> and 7<sup>th</sup> of 1985. This paper uses a historical sociological and institutional focus and makes a documental revision in order to describes the historical context, examines the crisis escalation and explains the making decision process at the highest governmental level during the justice palace siege. As a result, this research will prove, by using mainly the Graham T. Allison's model of governmental politics, that there wasn't a good analyzes of the context, neither a study of the objectives nor an observation of the roll of each player in the crisis mentioned before. All of these errors created the conditions for a violent outcome.*

**Key words:**

*Making decisions, crisis, justice palace siege, M-19.*

## **TABLA DE CONTENIDO**

	Páginas
INTRODUCCIÓN	7
1. LOS HECHOS HISTÓRICOS QUE CONDUJERON A LA TOMA DEL PALACIO DE JUSTICIA EN NOVIEMBRE DE 1985.	12
1.1. El nacimiento del Movimiento 19 de abril “M-19”.	12
1.2. Los ideales y el accionar del M-19 en Colombia.	13
1.3. Negociaciones entre el gobierno de Turbay y el M-19.	14
1.4. Belisario Betancur y la motivación del M-19 para la Toma del Palacio de Justicia.	16
2. LA CRISIS DE LA TOMA DEL PALACIO DE JUSTICIA.	20
2.1. Los hechos del Palacio de Justicia constituyentes de una crisis.	20
3. ANÁLISIS DE LA TOMA DE DECISIONES DEL GABINETE MINISTERIAL DEL PRESIDENTE BELISARIO BETANCUR, DURANTE LA CRISIS DEL PALACIO DE JUSTICIA.	25
3.1. El Paradigma de la Política Gubernamental.	25
3.2. El proceso de la toma de decisiones.	27
4. CONCLUSIONES	39
BIBLIOGRAFÍA	

## INTRODUCCIÓN

Colombia ha sido un país en conflicto, lo cual ha marcado su historia y su cultura. Una de las grandes atrocidades que tuvo que enfrentar, fue la toma del Palacio de Justicia, en noviembre de 1985, por parte del Grupo Guerrillero M-19 (de ahora en adelante M-19), lo cual desencadenó la reacción del gobierno y la posterior retoma del Palacio de Justicia, por parte de las Fuerzas Militares de Colombia (de ahora en adelante FFMM), violando sistemáticamente los Derechos Humanos y acabando con la vida de un gran número de ciudadanos.

Las investigaciones sobre este tema en materia penal y responsabilidad extracontractual del Estado, que han tenido lugar en el país y en las instancias internacionales<sup>1</sup>, han permitido la reconstrucción de los sucesos que se desarrollaron antes, durante y después de esta crisis. Las mismas, han contribuido al esclarecimiento de la verdad, gracias a los diferentes testimonios rendidos, durante más de treinta años, por los diferentes actores que participaron de una u otra manera en el Holocausto<sup>2</sup> del Palacio de Justicia. De igual manera, las investigaciones jurídicas, han logrado señalar responsables de las desapariciones de miembros del M-19 y de civiles inocentes que se encontraban al interior del Palacio, en el momento de la denominada “Operación Antonio Nariño por los Derechos del Hombre”<sup>3</sup> (Tribunal Especial de Instrucción, 1986).

Ahora bien; pese a los distintos estudios, que en su mayoría giran en torno a los temas históricos, sociales y jurídicos, se evidencia una escasez dentro del campo de la Ciencia Política. Lo anterior, motiva el presente trabajo, el cual tiene como objetivo general analizar el proceso de la toma de decisiones, a nivel de la cúpula ministerial del presidente Belisario Betancur, durante la crisis que se desató como

---

<sup>1</sup> La Corte Interamericana de Derechos Humanos también se ha pronunciado frente a los casos de desaparición del personal de la cafetería que se encontraba trabajando en el momento del ataque. Caso Rodríguez Vera Vs. Colombia, Sentencia de 14 de noviembre de 2014

<sup>2</sup> La palabra Holocausto, ha sido adoptada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Consejo de Estado, y por el gobierno nacional, debido a la sistemática violación de los Derechos Humanos y al gran número de muertes violentas que se produjeron como resultado de la toma y retoma del Palacio de Justicia.

<sup>3</sup> Este fue el nombre dado por el M-19 al asalto que planearon al Palacio de Justicia.

consecuencia de la Toma del Palacio de Justicia. Entendiendo por toma de decisiones el proceso por medio del cual, frente a diferentes opciones y atendiendo los criterios de la lógica racional y psicosocial, se sopesa la mejor opción frente a una situación dada.<sup>4</sup>

Para lograr dicho objetivo será necesario tener en cuenta la Teoría de la Toma de decisiones, del autor Graham T. Allison, descrita en su libro *“La Esencia de la Decisión: Explicando la crisis de los Misiles de Cuba”*, el presente estudio se enfoca en su tercer modelo titulado: Política Gubernamental. Este modelo permite un análisis integral, toda vez que acoge criterios objetivos, es decir, los hechos históricos y los procesos racionales que desarrolla cada jugador, denominación que le da Allison, a los actores que participan en el desarrollo de una determinada crisis. Y por otro lado, aborda criterios subjetivos, siendo estos las características psicosociales de cada individuo, que afectan el proceso de toma de decisiones, sobre todo cuando se trata de una crisis.

Existen otros modelos importantes para el análisis de la toma de decisiones, dentro de los cuales vale la pena destacar el estudio realizado por los autores Herek, Janis y Huth, en 1967, sobre la calidad del proceso de toma de decisiones en una crisis internacional, por medio del cual visibilizan siete síntomas que afectan la calidad de la toma de decisiones, a saber: omisión en el estudio de alternativas, omisión en el estudio de objetivos, falla en el examen de costos y riesgos de la decisión preferida, escasa búsqueda de información, parcialidad en el procesamiento de la información con la que se cuenta, falta en la reconsideración de alternativas originalmente rechazadas, falla en la elaboración de una implementación detallada, un monitoreo y un plan de contingencia. (Welch, D., 1989)

Sin embargo, pese a ser un gran aporte para la Ciencia Política, este modelo se enfoca en un análisis donde prima la razón. La cual no será siempre el único elemento a tener en cuenta en momentos de crisis, donde el tiempo exige de los

---

<sup>4</sup> Esta definición es construcción de la autora, después de analizar las diferentes posiciones frente a la Teoría de la Elección Racional.

actores un análisis rápido de la situación y de otros factores externos, con el objetivo de llegar a la mejor alternativa de resolución del conflicto. Tal como lo explica David A. Welch, en su escrito *Crisis Decision Making Reconsidered*, “el manejo de una crisis requiere un sentido de estrategia y una racionalidad instrumental; pero igualmente, si no más, puede que requiera la conciencia de un posible fracaso y la habilidad de manejar lo impredecible”<sup>5</sup> (1989, Pág. 443). Se concluye entonces que existen otros factores que afectan y hacen más difícil el proceso de toma de decisión.

Es por esta razón que el modelo de Graham T. Allison no pierde vigencia, y es la referencia esencial en muchos estudios y propuestas de nuevos modelos de toma de decisiones. Su importancia radica en que “alerta al investigador de ver las diferentes influencias que soportan el proceso de una política” (Kellerman, B., 1983). Así mismo tiene la facultad de permitir la consideración de otros modelos de toma de decisiones que complementan el estudio del proceso, como por ejemplo paradigmas psicosociales, cognitivos, biológicos, entre muchos otros, tal como se hará en el presente trabajo. La versatilidad del paradigma de Allison, permite implementar el modelo para el análisis de una crisis tan particular como fue la de la Toma del Palacio.

Es importante señalar que el libro de Graham T. Allison ha tenido una gran acogida en el mundo académico desde su primera publicación en 1971, razón por la cual en Latinoamérica se realizó el esfuerzo de traducir esta obra en 1988, tomándose como referencia para el presente trabajo. Debido a la cantidad de críticas y estudios que suscitó el libro, en 1999 se publicó una segunda edición, en colaboración del abogado Philip Zelikow. Sin embargo, pese a la revisión que se hizo del libro, la diferencia entre esta última edición y la primera radica en la contribución de nuevas pruebas históricas que salieron a la luz y requerían una actualización en el libro, sobre los acontecimientos de la crisis de la guerra de los misiles. Así mismo, la nueva edición trae nuevas referencias de literatura con respecto a las escuelas que son la base del modelo de la elección racional.

---

<sup>5</sup> Traducción de la autora de este trabajo.

Frente a los modelos desarrollados por Allison, es importante indicar que el tercer modelo, el cual es el fundamento de nuestro estudio, permaneció intacto y sin modificaciones. El capítulo referente a este modelo: Política Gubernamental, obtuvo las mayores críticas porque muchos estudiosos del tema esperaban que se esclareciera algunos puntos del modelo, que a su modo de ver son algo ambiguos (Rosati, J., 2001). En contraposición, los autores decidieron no tocar el modelo y sólo actualizar los ejemplos dados para su caso de estudio. Por tal motivo; al ofrecer mayor claridad para el estudio del caso que nos ocupa, se optó por la edición traducida en Buenos Aires, Argentina de 1988, la cual sigue vigente.

Así las cosas, se desarrollarán tres objetivos específicos: el primero es describir los hechos históricos que condujeron a la crisis de la toma del Palacio de Justicia los días 5 y 6 de noviembre de 1985. El segundo, encuentra su explicación en la necesidad de entender cómo se comportan los actores en un determinado momento de crisis, por lo tanto es importante explicar por qué la toma del Palacio constituyó una crisis y su evolución como tal. Finalmente, el tercero, será la explicación del desarrollo del proceso de la toma de decisiones por parte del gabinete ministerial y el presidente de la época.

Es importante resaltar que este trabajo no pretende abordar las decisiones que tomaron los altos mandos de las FFMM, puesto que desbordaría los límites del análisis propuesto. Tampoco pretende la búsqueda de culpables, lo cual corresponderá a las autoridades jurídicas correspondientes. En contraposición, pretende analizar un hecho relevante de nuestra historia colombiana, a la luz de la Ciencia Política, alejándose de los juicios de valor y aportando a la academia y a la sociedad. Es importante porque analiza un hecho histórico relevante para el país, por su significado en el tema humanitario y por su trascendencia para el proceso de paz firmado entre el Estado y el M-19, que resultó en la redacción de la Constitución Política de 1991.

Con el ánimo de desarrollar los objetivos presentados de la manera más coherente, este trabajo se desarrollará en tres capítulos. El primero consistirá en una contextualización de los momentos previos que indujeron a la Toma del

Palacio de Justicia por parte del M-19. El segundo, explicará porqué se considera el Holocausto del Palacio de Justicia una crisis y como fue el desarrollo de la misma, soportándose en teorías que explican adecuadamente este concepto. El tercer capítulo analizará el desarrollo de la toma de decisiones que se realizó entre los ministros de la época, los consejeros y el presidente Belisario Betancur. El trabajo finalizará, con las conclusiones debidas frente al adecuado o inadecuado manejo de la toma de decisiones durante la crisis mencionada.

Finalmente, es necesario indicar la pregunta que guía este trabajo y su hipótesis: ¿Cómo fue el proceso de Toma de decisiones, atendiendo la teoría de T. Graham Allison, durante la crisis de la Toma y Retoma del Palacio de Justicia? El proceso de toma de decisiones fue deficiente, en el cual influyeron otros factores biológicos y psicosociales, además de los racionales. Por tal motivo, ni el presidente ni sus asesores, le dieron la importancia debida a todos los elementos que influyeron en la crisis de 1985. En especial, no se realizó un análisis de todos los jugadores involucrados, es decir, la comunidad civil e internacional, el gobierno, los guerrilleros y el narcotráfico. Le restaron importancia a las motivaciones y a los intereses que los diferentes *jugadores* tenían, y que determinaron su forma de actuar. Por otro lado, los ministros, sucumbieron a la posición dominante y al poder que el Presidente Belisario ostentaba, lo cual permitió que se impusiera la decisión preferida por el ex presidente Belisario Betancur, sobre el abanico de otras posibles decisiones a las cuales se pudo arribar para afrontar la crisis, sin realizar un verdadero balance de las pérdidas y las ganancias.

## **1. LOS HECHOS HISTÓRICOS QUE CONDUJERON A LA TOMA DEL PALACIO DE JUSTICIA EN NOVIEMBRE DE 1985**

Para el desarrollo del objetivo principal, es necesario describir cuáles fueron los hechos históricos que condujeron a que el M-19 decidiera realizar la Toma del Palacio de Justicia. Será necesario realizar un recuento histórico para entender por qué se conformó el grupo guerrillero M-19, seguidamente se explicará cuáles fueron los ideales de este grupo y su accionar en Colombia. Por último, este capítulo abordará las negociaciones que el grupo armado tuvo con el gobierno nacional y los argumentos que motivaron los sucesos de los días 6 y 7 de noviembre de 1985.

### **1.1. El nacimiento del Movimiento 19 de abril “M-19”**

El 19 de abril de 1970, se celebraron las elecciones presidenciales en Colombia, cuyos candidatos fueron el General Gustavo Rojas Pinilla<sup>6</sup> y Misael Pastrana Borrero<sup>7</sup>. El General Rojas Pinilla, tras entregar el poder en 1953, conformó su propio partido político en 1961, denominado Alianza Nacional Popular (de ahora en adelante Anapo). La ideología de este partido pretendía formar una Tercera Fuerza Nacional, con ideas socialistas y perspectivas económicas y políticas distintas a las del bipartidismo tradicional, que regía en Colombia. (Subgerencia Cultural del Banco de la República, 2015).

Al día siguiente de los comicios, por una diferencia de 63.557 votos, se proclama ganador de los comicios a Pastrana Borrero<sup>8</sup>, (Gallego, Vergara, & Pinilla, 2010), lo cual generó en la población un descontento generalizado. Los integrantes de la Anapo, no estuvieron de acuerdo con estos resultados, pues existían fuertes

---

<sup>6</sup> El General Rojas Pinilla, se había desempeñado como presidente del país, tras un Golpe de Estado perpetuado en 1953 contra el presidente Laureano Gómez. Después de entregar el poder el 10 de mayo de 1957, a la Junta Militar (Peña, 1999)

<sup>7</sup> Misael Pastrana Borrero, era el candidato tanto del partido conservador como del Frente Nacional, quienes querían recuperar el poder que habían perdido tras el golpe de Estado del General Rojas Pinilla.

<sup>8</sup> Fue conocido como el último presidente del Frente Nacional.

rumores de un evidente fraude electoral, en el que muchos votos del General Pinilla, se habrían perdido durante el conteo. (Gallego, Vergara, & Pinilla, 2010). Las consecuencias fueron inmediatas, marcando la historia del país.

Los integrantes de la Anapo concluyeron que en el país no existían las condiciones para una efectiva participación política. En razón de ello, después de un debate interno se dividieron en dos alas. El ala socialista, dirigida por Carlos Toledo Plata, eligió la lucha armada, mientras que el ala partidaria, liderada por María Eugenia Rojas, hija del General, decidió seguir la lucha dentro de la alternativa política. (Gallego, Vergara, & Pinilla, 2010).

Es así como nace el M-19 de corte nacionalista, cuya insignia fue lograr una efectiva participación política, luchando contra la oligarquía colombiana, en favor del pueblo colombiano. Entre sus miembros fundadores, se destacan: Jaime Bateman Cayón, Carlos Toledo, Iván Marino Ospina, Alvaro Fayad, Luis Otero, Andres Almarales, Alfonso Jacquin, Afranio Parra, Elmer Marin, Gustavo Arias Londoño, Israel Santamaria, Carlos Pizarro, y Antonio Navarro Wolff.

## **1.2. Los ideales y el accionar del M-19 en Colombia**

El M-19 se caracterizó por su corte político, no deseaban el derrocamiento del sistema, sino la renovación de los dirigentes de turno. Por tal motivo, sus acciones siempre fueron pensadas para enviar mensajes ideológicos y políticos. Sus actos, pretendían “llegar a las masas con mayor eficacia, ganar legitimidad, relacionarse diplomáticamente y extenderse al contexto internacional, independizándose de la línea de Moscú y Pekín, para centrarse en Latinoamérica y, sobre todo, en su propio país.” (Gallego, Vergara, & Pinilla, 2010).

Pese a su facción política, el M-19 era también una organización militar; reflejo de ello es el secuestro con fines extorsivos, políticos y de sanción<sup>9</sup>. Así como

---

<sup>9</sup> En Colombia, el primer grupo guerrillero, que recurrió al secuestro como forma de financiación, fueron las “Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia” (FARC), En 1965 secuestraron al empresario Harol Elder (Sanchez 2012). Por su parte, El M-19 incurrió en esta práctica para financiarse, perdiendo así legitimidad en la población.

numerosas acciones encaminadas a ridiculizar a las FFMM.<sup>10</sup> Debido a los repetitivos actos de violencia de los diferentes grupos guerrilleros y de los carteles del naciente narcotráfico, la guerra en Colombia se acrecienta y con ella el miedo y la sensación de inseguridad.

En 1978, cuando el presidente Julio Cesar Turbay llega al poder, centra su discurso en tres premisas fundamentales. La primera fue la seguridad, una lucha frontal contra la inseguridad que amenazaba al país, por causa de los distintos grupos al margen de la ley que se habían conformado; la segunda premisa, consistió en el aumento de la producción económica del país; y la tercera versaba en el mejoramiento y aumento del empleo. (Gallego, Vergara, & Pinilla, 2010).

Con el objetivo de recuperar la seguridad en el país, el presidente Turbay decidió tratar de realizar acercamientos diplomáticos con la guerrilla del M-19, ofreciéndoles algunas concesiones. Sin embargo, ninguna de las propuestas fue aceptada por los líderes de este grupo, agudizándose aún más la violencia en Colombia, lo que conllevó al presidente a adoptar medidas más agresivas para combatir, reducir o suprimir a los grupos alzados en armas.

### **1.3. Negociaciones entre el gobierno de Turbay y el M-19**

Entre los distintos acercamientos que intentó el presidente Turbay para lograr la desmovilización de las guerrillas, se resalta la expedición del Decreto Legislativo 1923, del 6 de septiembre de 1978, conocido también como el Estatuto de Seguridad. Con este decreto se implementó la Doctrina de la Seguridad Nacional en el país, esta doctrina fundamentalmente consideraba “al Estado como a una guarnición lista para la defensa externa y el control y la pacificación internos (...).

---

<sup>10</sup> Sus acciones más emblemáticas fueron: “el robo de la espada de Bolívar, en 1974, el robo de las armas del Cantón Norte en 1978, la toma de la Embajada de República Dominicana en 1980, el ataque al Batallón Cisneros y el atentado al general Rafael Samudio Molina, comandante del Ejército, en octubre de 1985, (...) en 1980 el M-19 ocupó las instalaciones de la escuela El Remanso y del Idema del barrio Bello Horizonte, al suroriente de Bogotá.” (Caso Rodríguez Vera y otros desaparecidos del Palacio de Justicia, 2014)

Con respecto a la paz interna, la doctrina enfatizó en la necesidad de extirpar, si es necesario por vías violentas, a la maligna subversión marxista-leninista” (Hernández C. G., 2006). El resultado de la implementación de esta doctrina, fue el desbordamiento del poder ejercido por las FFMM, las cuales se atribuyeron, incluso, poderes de judicialización, generando evidentes violaciones a los DDHH.<sup>11</sup>

Como consecuencia, el M-19 inició una estrategia de presión contra las medidas interpuestas por el gobierno Turbay. Entre las más relevantes, se encuentra la Toma de la Embajada de la República Dominicana en Bogotá, el 27 de febrero de 1980, día en el que la embajada ofreció una recepción para conmemorar su fiesta nacional. Entre los diplomáticos presentes al momento del secuestro, se encontraban los embajadores en Colombia de Estados Unidos, Costa Rica, México, Brasil, Uruguay, Suiza, Perú, Venezuela y el Nuncio Papal, (García, 2010).

Debido a las presiones internacionales y, pese a que el Presidente Turbay era conocido como un hombre poco diplomático, la situación lo indujo a un cambio de estrategia. El gobierno decidió negociar con los guerrilleros y salvar a los rehenes que se encontraban dentro de la embajada. Si bien no se aceptaron todas las demandas de los secuestradores, después de 28 días se llegó a un acuerdo que benefició a ambas partes.

Después de este episodio, y tras las medidas de control adoptadas por el gobierno nacional, se elevaron los actos delictivos por parte de los diferentes grupos guerrilleros<sup>12</sup>. Por tal motivo, el presidente Turbay decretó la Ley 37 de 1981, con el objetivo de animar a las guerrillas a desertar de su lucha armada. En el decreto “declaró una amnistía para los delitos políticos. Planteaba beneficios para los guerrilleros que en los 30 días siguientes a la promulgación dejaran las armas y delataran a sus compañeros.” (El Tiempo, 2005) Sin embargo dicho decreto, “no levantaba el estado de sitio ni se aplicaba a los delitos conexos a la rebelión,

---

<sup>11</sup> Esto obligó a los Estados Unidos a retomar su liderazgo en América Latina y a desmontar esta doctrina, especialmente la administración del presidente Carter que se profundizó en el restablecimiento de la protección de los DDHH.

<sup>12</sup> FARC, M-19, ELN, EPL, PLA y del ADO

sedición o asonada” (Gallego, Vergara, & Pinilla, 2010). Como era de esperarse, ningún grupo consideró acogerse a la amnistía ofrecida.

Posteriormente, el 14 de febrero de 1982, el presidente Turbay expide el Decreto 474, (Arias, 2008) en el cual le da un plazo de 30 días a los miembros de las guerrillas, para que entreguen las armas y así se les concedería el indulto, suspendiendo las actividades militares durante ese tiempo. Sin embargo, esa medida tampoco tuvo éxito. Finalmente, tras la presión nacional e internacional, el presidente Turbay decidió levantar el Estado de Sitio, instaurado por el Estatuto de Seguridad, al final de su mandato. También bajo la presión de Estados Unidos, decidió desmontar la Doctrina de Seguridad Nacional, lo que generó inestabilidad dentro de las FFMM, toda vez que muchos de sus integrantes se formaron bajo los parámetros de esa doctrina, para ejecutar el plan combativo del gobierno.

#### **1.4. Belisario Betancur y la motivación del M-19 para la Toma del Palacio de Justicia.**

Bajo este escenario inicia el gobierno del presidente Belisario Betancur Cuartas, quien se trazó como objetivo principal la búsqueda de la paz, haciendo menos uso de la violencia. Para ello, “decidió utilizar el diálogo como instrumento principal para buscar la reconciliación del país” [Gómez, L. citado en (Gallego, Vergara, & Pinilla, 2010)]. Un primer e importante paso para el gobierno, fue el reconocimiento del carácter político y social del conflicto armado colombiano.

Lo anterior, se reflejó en su estrategia para la paz, presentada días después de su posesión. Esta última consistía en “primer lugar, en otorgar la amnistía; luego vendrían las reformas políticas, económicas y sociales, producto de las negociaciones, y, finalmente, el desarme de los grupos insurgentes.” (Gallego, Vergara, & Pinilla, 2010). Mediante la Ley 35 de 1982, se concreta su estrategia, la cual ordenaba: “Concédase amnistía general a los autores, cómplices o encubridores de hechos constitutivos de delitos políticos cometidos antes de la vigencia de la presente Ley.” (Senado de la República de Colombia, 1982). Esta fue

la más grande amnistía conocida, hasta ese momento, a los grupos guerrilleros. Por medio de ella, se cobijaron a algunos integrantes de las FARC, M-19, ELN, EPL, PLA y del ADO.

Si bien el plan era ambicioso su implementación no fue adecuada. En primer lugar, la amnistía no fue bien aceptada por las FFMM, puesto que consideraban que contaban con una gran ventaja militar sobre el M-19, generándose la expectativa de una posible victoria definitiva. Para la mayor parte del sector militar, la palabra “amnistía” era sinónimo de derrota frente a la subversión y un paso atrás respecto al gran número de guerrilleros que habían sido detenidos. (Gallego, Vergara, & Pinilla, 2010).

Al igual que las Fuerzas Militares, el M-19 tampoco entendió el cambio del paradigma adoptado durante el gobierno de Belisario Betancur en contraposición al que se había implementado en el gobierno de Turbay. Adicionalmente, la amnistía no se entendió de igual manera por todos los sectores del gobierno. Para algunos, se trataba de un simple requisito paralelo al combate armado; mientras que, para otros, eran conversaciones que no generaban mayor resultado; y otros sectores veían en ella, un esfuerzo necesario para lograr una tregua definitiva y alcanzar así la paz.

A causa de la poca interlocución que existió entre el gobierno y los demás sectores políticos y militares, se generó incertidumbre frente a los planes de negociación y los efectos de la amnistía que ofrecía el gobierno, lo cual produjo una negociación de paz armada. Se llevaron a cabo diferentes ataques tanto a miembros del M-19, como a los altos mandos de las FFMM<sup>13</sup>, obteniendo como resultado “el rompimiento de la tregua por parte del M-19, en junio de 1985” (Hernández G. , 1986). Los hostigamientos militares, llevaron al límite al grupo guerrillero, al punto de realizar concesiones con el narcotráfico.

---

<sup>13</sup> Dentro de las cláusulas que se establecieron en las negociaciones con las FARC, se acordó una “Comisión Verificadora”, encargada de velar que tanto el gobierno como la subversión se abstuviera de todo acto de hostilidad. Con el M-19 no se estableció dicho acuerdo. (Procuraduría General de la Nación, 1986)

La unión entre el M-19 y el narcotráfico, fue un tema de supervivencia. Los guerrilleros necesitaban una nueva fuente de financiación y además venían siendo objetivo militar de los narcotraficantes, hasta poner en peligro su existencia. La arremetida del narcotráfico hacia el M-19 se originó por la persecución y secuestro que dicho grupo guerrillero, realizó contra miembros del Cartel de Cali. Pese a una tregua que habían pactado estos dos grupos, el M-19 secuestró a una hermana del Clan Ochoa, quienes buscaron ayuda con los demás líderes del narcotráfico y crearon el Movimiento Muerte a Secuestradores (MAS). Es así como el M-19 debió hacer frente tanto a los atentados organizados por el narcotráfico en cabeza de Pablo Escobar y las operaciones militares del Estado. Esto llevó al M-19 a buscar un pacto de entendimiento con el narcotráfico, en el cual ambas partes acordaron no combatir los unos con los otros. (Semana, 2004).

A raíz del rompimiento de la tregua con el gobierno de Belisario Betancur (Centro de Memoria, Paz y Reconciliación, 2012) y las repetitivas acciones de los militares en busca de la aniquilación de los guerrilleros, el M-19 planea la Toma del Palacio de Justicia. Para sus integrantes, era una acción justificada, porque “según sus dirigentes, (...) había que juzgar públicamente lo que los guerrilleros consideraban una violación oficial de los acuerdos firmados, que comenzó con la muerte de Toledo Plata, las provocaciones de Yarumales, los sucesos de los Robles, los atentados contra Antonio Navarro Wolf y Alfonso Lucio y la muerte de los asaltantes de un camión lechero de Bogotá” (Hernández G. , 1986)

De manera paralela a la guerra que venía librando el gobierno con la guerrilla, también se estaba decidiendo la constitucionalidad del proyecto de Ley 27 de 1980 en el Palacio de Justicia, ley que aprobaba el Tratado de Extradición entre Colombia y Estados Unidos. “El 3 de octubre de 1985, la corte suprema de justicia (sic) expidió un comunicado en el cual denunciaba graves, concretas y reiteradas amenazas de muerte contra los miembros de este organismo en relación con nuevas demandas de inconstitucionalidad del Tratado de Extradición entre Colombia y Estados Unidos”

Así las cosas, el plan de la Toma del Palacio de Justicia se ponía en marcha, la justificación del M-19 era hacer un juicio público<sup>14</sup> al Presidente Belisario Betancur, para lo cual tendrían el financiamiento del narcotráfico, quienes tenían interés en dicho atentado, en razón del proyecto de extradición. La Comisión de la Verdad, instaurada para esclarecer los hechos del Palacio, “confirmó la existencia de relaciones y negociaciones entre el M-19 y Pablo Escobar (...). Dicha comisión, obtuvo testimonios con los que confirmó que existieron reuniones entre Pablo Escobar y los altos mandos del M-19, que resultaron en la participación del narcotráfico en la toma del Palacio de Justicia”<sup>15</sup>. (Bejarano 2010).

---

<sup>14</sup> El M-19, ya había realizado un “juicio popular” al líder sindical José Raquel Mercado, presidente de la Confederación de Trabajadores de Colombia, quien fue amarrado de pies y manos, para finalmente ser asesinado mediante un disparo en la cabeza.

<sup>15</sup> Según los registros, la Comisión de la Verdad (2009) escuchó las declaraciones de John Jairo Velásquez, alias “Popeye”, quien afirmó que su “patrón” Pablo Escobar pagó al M-19 inicialmente dos millones de dólares por la toma del Palacio de Justicia, entregándoselos a Iván Marino Ospina, pero que no sabe lo que finalmente sucedió con ese dinero. Así relató “Popeye”: “Él (Pablo Escobar) le entregó dos millones de dólares a Iván Marino Ospina, pero esa plata fue perdida porque Iván Marino Ospina murió antes de la toma y la plata nunca la encontraron (...)”

## **2. LA CRISIS DE LA TOMA DEL PALACIO DE JUSTICIA**

Es necesario entender que no es lo mismo la toma de decisiones en un momento de calma y con suficiente tiempo para analizar todos los factores, que en un momento de crisis, en el cual se exige mayor rapidez de análisis y cuidado a la hora de tomar cualquier decisión. En el caso que nos ocupa, es necesario explicar por qué los hechos del 6 y 7 de noviembre de 1985 constituyen en sí una crisis. Una vez hecha dicha verificación, será necesario analizar las etapas de su escalamiento. Lo anterior para entender bajo un panorama global el contexto en el que se realizó el proceso de toma de decisiones.

### **2.1. Los hechos del Palacio de Justicia constituyentes de una crisis:**

De acuerdo con Joseph Hewitt, del Centro para el Desarrollo Internacional y Gestión de Conflictos (CIDCM), asociado al proyecto “International Crisis Behavior (ICB)”. Las variables constituyentes de una crisis incluyen: 1) Una amenaza, percibida por el actor en cuestión, contra uno o más valores básicos; 2) Una elevada probabilidad de participación en las hostilidades militares; y 3) Una conciencia de tiempo finito para la respuesta ante el valor amenazado (Hewitt, 1978).

En relación a la Toma del Palacio de Justicia, será necesario verificar si estas tres variables se cumplieron para determinar si efectivamente, los hechos del Palacio de Justicia constituyeron una crisis. Frente a la primera variable; es decir, la percepción de una amenaza por el actor, contra uno o más valores básicos, es posible afirmar que sí se cumplió. Lo anterior, debido a que las autoridades tenían conocimiento, en especial “las Fuerzas Militares y los organismos de Seguridad del Estado [de] la posible toma del Palacio de Justicia, y la fecha aproximada, cuya finalidad era el secuestro de 24 magistrados de la Corte Suprema” [ Informe de la Comisión de Verdad, citado en (Caso Rodríguez Vera y otros Desaparecidos del Palacio de Justicia, 2014)]

Dicha afirmación se sustenta en varios acontecimientos previos a la toma del Palacio de Justicia. Para empezar, las amenazas recurrentes contra los magistrados fueron puestas en conocimiento al gobierno y al público en general. Prueba de ello es la afirmación del Ministro de Defensa Nacional de aquella época, en la que relata que un anónimo entregó una carta el 16 de octubre de 1985, por medio de la cual advertía que el M-19 planeaba tomarse el edificio de la Corte Suprema de Justicia, el 17 de de octubre, para hacer varias exigencias al gobierno, entre ellas, sobre el tema de el Tratado de Extradición. (Corte Suprema de Justicia & Consejo Superior de la Judicatura, 2005, pág. 66)

Así mismo, tras el atentado que sufrió el General Samudio Molina, el 23 de octubre, se hizo “llegar (...) un mensaje, que anunciaba la realización de algo [de] tanta trascendencia que el mundo, quedaría sorprendido” (Caso Rodríguez Vera y otros Desaparecidos del Palacio de Justicia, 2014) Ese mismo día el Servicio de Inteligencia de la Policía Nacional (SIJIN), allanó una casa, ubicada cerca de la Plaza de Bolívar, en la cual encontraron planos e información correspondientes al plan Operación Antonio Nariño por los Derechos del Hombre. (Corte Suprema de Justicia & Consejo Superior de la Judicatura, 2005, pág. 67)

Según el informe de la Comisión de la Verdad, paralelamente a las amenazas del M-19, los magistrados de la Corte de Oro<sup>16</sup>, debieron sufrir las reiteradas amenazas de muerte por parte de los narcotraficantes, a causa del tratado de extradición entre Colombia y Estados Unidos. Lo que obligó a que el gobierno, evaluara la situación y decidiera optar por reforzar la seguridad del Palacio de Justicia y de los magistrados. Esto permite concluir que la amenaza era evidente para el gobierno nacional. Los valores que se ponían en riesgo eran la vida de los magistrados quienes, como se señaló previamente, fueron objeto de múltiples amenazas de muerte y secuestro; la democracia, debido al juicio que el M-19 pretendía realizarle al Presidente Belisario Betancur y el respeto por la institucionalidad.

---

<sup>16</sup> Nombre que se le dio a la Corte Suprema de Justicia de aquella época, debido a las excelentes calidades humanas y académicas de sus miembros.

En cuanto a la segunda variable constituyente de una crisis, una elevada probabilidad de participación en las hostilidades militares, también se comprueba en el caso de estudio. Frente a la latente amenaza que existía sobre un posible plan del M-19 contra el Presidente Belisario Betancur y los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, las medidas de seguridad se elevaron. Ello quiere decir que la Policía Nacional, el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y las FFMM, se encontraban atentas frente a cualquier posible acción hostil que la guerrilla y el narcotráfico pudieran ejercer contra los magistrados y sus familias. Además, de los escoltas que se les asignaron a los Magistrados, el Palacio de Justicia también contó con un refuerzo en su vigilancia compuesto por un oficial, un suboficial y 20 agentes. (Caso Rodríguez Vera y otros desaparecidos del Palacio de Justicia, 2014)

Finalmente, la tercera variable a tener en cuenta para el análisis de una crisis es el tiempo de respuesta ante el valor amenazado. Hewitt explica, que esta variable, refleja la cantidad de tiempo de decisión a disposición del tomador de decisiones, el cual, además puede graduarse como corto, intermedio o largo (Hewitt, 1978). Es fundamental esta variable porque entre más tiempo tenga un actor para tomar una decisión de reacción, menor será la intensidad. Se deduce entonces, que de esta variable se desprende el escalamiento de la crisis. El catedrático Michael Brecher, dentro de su esquema sobre el escalamiento de una crisis, propone también como elemento, la conciencia que se tiene acerca de la presión del tiempo (Brecher, 1996).

En el caso de la Toma del Palacio, se debe hacer un análisis de esta presión del tiempo en dos momentos. El primero, respecto de las amenazas que el gobierno tenía conocimiento, dirigidas a los magistrados y sus familias por parte del M-19 y el narcotráfico. Así mismo la detección por parte de la inteligencia de la Policía Nacional, de un posible atentado contra el Palacio de Justicia, permitió que el gobierno tuviera tiempo para tomar decisiones encaminadas a proteger los amenazados y prevenir que dichos atentados se llevaran a cabo. A causa de dichas amenazas “se aumentó el número de funcionarios de la Policía, agentes y oficiales encargados de la vigilancia y se empezó a controlar estrictamente el ingreso al

Palacio. [Consejo de Estado, sección tercera, expediente 12623 de 1999, citado en (Consejo Superior de la Judicatura & Corte Suprema de Justicia, 2005)

El segundo momento del análisis de la presión del tiempo, es la ejecución del plan de la Toma del Palacio de Justicia. Debido a que las amenazas fueron prolongadas, el gobierno bajó la guardia frente a las mismas. Si bien era predecible, la Toma del Palacio tomó por sorpresa a la mayoría del gobierno y a los ciudadanos. El tiempo de reacción fue muy corto, debido a que las vidas de los civiles y de los magistrados se encontraban en inminente riesgo. También estaban en cuestionamiento, por parte de la opinión pública, la democracia, la credibilidad de las FFMM y el control que el gobierno tenía sobre la situación.

Dado que las tres variables para que una situación sea considerada como crisis, que son: 1) Una amenaza, percibida por el actor en cuestión, contra uno o más valores básicos; 2) Una elevada probabilidad de participación en las hostilidades militares; y 3) Una conciencia de tiempo finito para la respuesta ante el valor amenazado (Hewitt, 1978), se cumplen a cabalidad en los hechos de la toma del Palacio de Justicia, puede entonces considerarse este acontecimiento como una crisis.

Ahora bien, frente al escalonamiento de la misma, debe decirse que en un primer momento la crisis fue moderada toda vez que las autoridades gubernamentales, conocían de las amenazas y de un posible plan para atentar contra las instalaciones del Palacio de Justicia, lo que les permitió tener más tiempo para tomar decisiones frente a las acciones a tomar para prevenir que la crisis estallara.

Sin embargo, pese al conocimiento de las amenazas de la guerrilla y del narcotráfico y del plan del M-19, la crisis se agudiza cuando el plan es ejecutado por este último grupo. Escala hasta su máximo nivel, puesto que el tiempo de reacción frente a los valores amenazados es corto, se debe proteger la vida de los civiles, de los magistrados y la institucionalidad. Se ha demostrado que “cuando una nación percibe que no está forzada a actuar de manera rápida, los patrones de los comportamientos son estables” (Phillips & Rimkunas, 1978) y no permite que la

crisis escale. En contraposición, cuando el tiempo de reacción es corto, genera que los agentes tomadores de decisiones se desequilibren ante la situación y se corre el riesgo de perder el control.

### **3. ANÁLISIS DE LA TOMA DE DECISIONES DEL GABINETE MINISTERIAL DEL PRESIDENTE BELISARIO BETANCUR, DURANTE LA CRISIS DEL PALACIO DE JUSTICIA**

Como bien se ha desarrollado en los precedentes capítulos, existieron hechos históricos importantes que conllevaron a la conformación del grupo M-19. Tras los intentos fallidos de negociaciones de paz entre el gobierno y el mencionado grupo para su desmovilización, se gesta el plan de la Toma del Palacio de Justicia. Este tenía como fin realizar un juicio público al Presidente de la República de Colombia, Belisario Betancur, plan que fue financiado aparentemente por el narcotráfico, el cual tenía el interés particular de truncar el acuerdo de extradición celebrado entre Estados Unidos y Colombia. Lo anterior, produjo que el 6 y 7 de noviembre estallaran los hechos conocidos de la Toma del Palacio de Justicia, los cuales constituyeron una crisis, puesto que existía una amenaza percibida contra varios valores; una elevada probabilidad de participación de hostilidades militares; y una conciencia de tiempo finito para la respuesta ante el valor amenazado.

Todo lo anterior nos sitúa en un contexto particular, en el cual debieron tomarse decisiones en el menor tiempo posible para garantizar la paz, la continuidad de la democracia y el rescate de los civiles involucrados. Así las cosas, el modelo a utilizar para realizar el análisis del proceso de toma de decisiones, por parte del presidente, sus asesores y sus ministros, es el Modelo III, del autor T. Graham Allison, denominado Política Gubernamental, el cual permite un análisis integral tanto de elementos objetivos como subjetivos.

#### **3.1. El Paradigma de la Política Gubernamental.**

Para el análisis del proceso de toma de decisiones, es necesario entender en que consiste el paradigma de la Política Gubernamental y cuáles son sus principales conceptos. Es un modelo que se enfoca principalmente en las características de la política interna que podrían producir una decisión. Teniendo en cuenta, que las

cuestiones políticas están estrechamente ligadas con los juegos de poder. (Allison, 1988, págs. 258, 260)

Las cuatro variables que permiten un análisis dentro de este modelo son en primer lugar los jugadores. Por lo general “el actor gubernamental no es un agente unitario ni un conglomerado de organizaciones, sino un conjunto de jugadores individuales” (Allison, 1988, pág. 239) Esos jugadores individuales ocupan una posición dentro de la organización, lo cual permite saber cuáles son las obligaciones, las ventajas y las desventajas de cada individuo. Así mismo cada actor cuenta con un bagaje, es decir la experiencia que moldea su comportamiento y que lo hace más sensible frente a determinados temas. (Allison, 1988, pág. 242)

La segunda variable es la postura que asume cada jugador, la cual se determina de acuerdo a los fines e intereses de cada jugador. A manera de ejemplo, dentro de un gobierno, tanto el presidente como los jugadores principales, generalmente tienen sus intereses puestos en las cuestiones internas del país. Lo anterior es comprensible, teniendo en cuenta que la postura que asume un jugador dependerá “de sus intereses personales y de la concepción acerca del rol que está llamado a desempeñar” (Allison, 1988, pág. 243). Por otro lado, los plazos y los acontecimientos a los cuales se enfrentan los actores en un momento dado, también definen la postura que asume el actor, toda vez que “los plazos plantean cuestiones en un contexto, excluyendo al mismo tiempo otras, poseen una gravitación importante sobre la forma de resolución de las mismas” (Allison, 1988, pág. 243).

La tercera variable es el impacto que cada jugador tiene sobre los resultados. Este se mide en relación al poder que cada jugador ejerce sobre una situación, entendiendo por poder “la influencia efectiva sobre las decisiones y acciones gubernamentales” (Allison, 1988, pág. 244). Dentro de los múltiples elementos que puede encerrar este concepto, sobresalen la capacidad que un individuo tiene para persuadir a otros, dado sus relaciones y su carisma; el control sobre los recursos y la información para llevar a cabo sus acciones y la influencia sobre otros jugadores y sus objetivos.

Finalmente, la cuarta variable es el juego en sí, el cual está conformado por los canales de acción, las reglas de juego y las características esenciales del mismo. Los canales de acción, son “un medio regularizado de tomar acciones gubernamentales con respecto a una cuestión específica” (Allison, 1988, pág. 245). Estos también determinan quienes serán los encargados de llevar a cabo la acción que se haya decidido, los principales jugadores y en qué momento se empezará a jugar. En cuanto a las reglas, dentro de un Estado estas las determinan “la Constitución, los estatutos, las interpretaciones de las cortes, las órdenes ejecutivas, las convenciones, e incluso, la cultura” (Allison, 1988, pág. 246). Las reglas permiten que las decisiones y acciones gubernamentales tengan un límite.

El autor T. Graham Allison, hace gran énfasis en la necesidad de identificar las características del juego, esto es: el medio donde se desenvuelve el juego, el ritmo del juego, la estructura del juego, es decir si el poder está o no compartido y las responsabilidades de cada individuo, la ley del juego, la cual se define como “ el que duda pierde la oportunidad de jugar y el que no se muestra seguro de las recomendaciones que hace es sobrepasado por otros que sí se muestran seguros” (Allison, 1988, pág. 247). La última característica a considerar es la recompensa del juego, resumida en la efectividad de las decisiones y acciones llevadas a cabo.

### **3.2. El proceso de la toma de decisiones**

Teniendo en cuenta el modelo de gobierno propuesto por el autor T. Graham Allison, será necesario desarrollar cuatro preguntas esenciales para entender el proceso de toma de decisiones durante la crisis del Palacio de Justicia: ¿Quiénes fueron los jugadores? ¿Qué determino la postura de cada jugador? ¿Qué determino el impacto de los jugadores sobre los resultados? y ¿Cuál fue el juego?

Para el análisis que nos ocupa, los jugadores principales fueron: el ex presidente Belisario Betancur, cuya calidad política lo posicionaba como líder natural del grupo encargado de tomar las decisiones tendientes a superar la crisis. Los ex presidentes quienes fueron consultados por Belisario Betancur y en quienes

busco respaldo y apoyo durante los momentos de crisis, los ministros de la época, en quienes recaía la responsabilidad de asesorar al Presidente, teniendo en cuenta la mayor cantidad de factores posibles según la información con la que contaban, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, quien a través de los medios de comunicación alertó al gobierno de lo que sucedía dentro del palacio, las FFMM, quienes fueron el conducto para entregar la información al presidente Belisario, finalmente el M-19 y el narcotráfico, quienes planificaron y llevaron a cabo la toma del Palacio.

Cada actor asumió una postura frente a la situación, determinada por varios elementos. Uno de ellos, lo componen los intereses que estaban en juego. Por parte del presidente y los ministros es dable afirmar que buscaban restaurar la tranquilidad dentro del país. Para estos *jugadores*, era de suma importancia, actuar de manera rápida para evitar poner en entre dicho la eficacia del gobierno y por ende la continuación tanto de la democracia como la legitimidad del gobierno de la época. Frente al presidente, puede decirse que primaba también un interés personal, el cual era generar sensación de control y dominio sobre la situación y no permitir que el grupo guerrillero cumpliera con su objetivo de humillarlo frente a la sociedad colombiana practicándole un juicio político, así como mantener la entereza de las instituciones; por otro lado su hermano también se encontraba en el Palacio de Justicia, lo cual supondría que ejercería mayor presión sobre él, pero según declaraciones de algunos ministros, el Presidente dijo “que no se tendrían en cuenta las circunstancias de su hermano por cuanto los intereses del Estado primaban sobre cualquier sentimiento personal”. (Corte Suprema de Justicia & Consejo Superior de la Judicatura, 2005, pág. 136)

Los ministros también tenían intereses personales bien definidos. Eran conscientes del rol que estaban llamados a desempeñar, los encargados de generar debates y discusiones que permitieran llegar a la mejor solución posible. Sin embargo, ello se vio opacado por su interés personal, el cual se centró en la ambición de continuar siendo parte de la cúpula del gobierno, de conservar su posición, aún si ello implicaba no contrariar las ordenes y posturas del presidente;

es decir, de hacer caso omiso de su deber y tarea principal. Por lo tanto, la apuesta de los ministros fue ayudar al presidente en toda decisión que él tomara y realizar las tareas que ordenara.

La postura que cada *jugador* asumió se debió también a la premura del tiempo. Si bien se tenía conocimiento de un posible plan por parte del M-19, no se sabía con certeza cuándo ni cómo iba a suceder. El día de los acontecimientos, todo transcurrió muy rápido y se necesitaba actuar de forma inmediata debido a que se ponían en riesgo altos valores, esto es la vida de cientos de inocentes que fueron tomados como rehenes y la institucionalidad. Así se lo expresó el ex Presidente Misael Pastrana Borrero, en una conversación telefónica a Belisario Betancur:

“(…) lo que estaba en juego no era un gobierno ni un sistema, casi ni la sociedad misma, sino todo el conjunto de valores que formaban parte de nuestras tradiciones. Que el atentado mismo (...) implicaba que el alcance de la acción no era la búsqueda de una fácil transacción que implicara por parte del Gobierno concesiones sin comprometer las instituciones, o dinero, sino algo más de fondo que pudiera poner en peligro principios básicos de la vida del país” (Corte Suprema de Justicia & Consejo Superior de la Judicatura, 2005, pág. 119)

Por tal motivo, el curso de los acontecimientos reclamaba del gobierno una actuación rápida, dándole más importancia a unas cuestiones que a otras. Tal como se observa tanto para el presidente como para sus asesores, negociar significaba darles legitimidad al M-19, era entregarles la institucionalidad y abrir la puerta para que a futuro otros grupos al margen de la ley decidieran tomar vías de hecho para presionar las decisiones del gobierno.

Gracias a diferentes declaraciones que rindieron los ex presidentes, los ministros de la época y el presidente Belisario Betancur, se concluye que quien tomó la decisión fue este último. Los ministros simplemente apoyaron sus decisiones. Lo anterior resultó de aquella manera debido al poder, el cual es el elemento que determina el impacto que cada jugador tiene sobre un resultado, es decir en palabras de T. Graham Allison, “es la influencia efectiva, sobre las decisiones y acciones gubernamentales” (Allison, 1988, pág. 244)

Efectivamente, quien sino al presidente puede atribuírsele el más alto nivel de poder. En el cual recae, por norma constitucional, la salvaguarda de la paz del

país. El presidente contaba además de las facultades constitucionales, con grandes cualidades personales que le permitían tener una gran capacidad de persuasión. Debido a su posición dominante tenía la posibilidad de influir sobre todos los jugadores institucionales a saber: el congreso, los magistrados, las FFMM y sus ministros.

Es por esta razón, que los *canales de acción* fueron especialmente particulares durante esta crisis. Se debe recordar, que un *canal de acción* es “un medio regularizado de tomar acciones gubernamentales con respecto a una cuestión específica” (Allison, 1988, pág. 245) Por lo general, cuando un país se encuentra en crisis, el *canal de acción* involucra a la mayor cantidad de instituciones con el ánimo de tener en cuenta las observaciones y análisis que desde su área puedan aportar para la resolución de un conflicto o crisis. Sin embargo, dadas las circunstancias específicas de la crisis de la Toma del Palacio de Justicia, la premura del tiempo, los valores en riesgo y sobre todo la forma de Estado Presidencialista, adoptado por Colombia, *el canal de acción* prescindió de muchos *jugadores* que pudieron ser decisivos para que se tomara otro curso de acción.

El *canal de acción* que eligió el presidente Belisario Betancur fue seleccionar como actores principales a los ex presidentes de Colombia y los candidatos presidenciales, así como al presidente del Senado y los altos mandos de las FFMM. Los ministros si bien estuvieron para apoyar y gestionar aquello que mandara Belisario, no fueron tenidos en cuenta para la toma de decisión. Ello se deduce de las declaraciones que algunos de ellos han rendido. Por ejemplo, el ex Ministro de Justicia, Enrique Parejo, manifestó que si bien fue designado para entablar comunicaciones con Almarales, quien era el guerrillero que estaba dirigiendo la operación, cuando se disponía a hacerlo, el General Delgado Mallarino había ingresado al lugar donde se hallaba el Ministro para informar que la policía ya se había tomado el cuarto piso, donde se encontraban supuestamente los Magistrados, y no habían encontrado nada.

Frente a eso el Ministro de Justicia expresó que “no estaba claro que era lo que estaban haciendo o podían hacer los Ministros, pues la acción de la Fuerza

Pública, al ingresar al cuarto piso había impedido el dialogo con Almarales” (Corte Suprema de Justicia & Consejo Superior de la Judicatura, 2005, pág. 127) Es claro, que la acción de la Fuerza Pública no se realizó sin previa autorización del presidente, por lo tanto ni los ministros estaban enterados de las decisiones que se iban tomando durante la retoma del palacio. Tampoco estuvieron al tanto después de la entrada de las FFMM al recinto, ni de la suerte que corrieron los Magistrados y demás rehenes. Así lo expresó el doctor Parejo “los Ministros no tenían noticias sobre ello en las primeras horas de la madrugada aun cuando se abrigaba la esperanza que hubiesen sido trasladados por los guerrilleros a otro lugar” Incluso se tiene conocimiento que después de la entrada de las FFMM el 6 de noviembre, el presidente despacho a sus casas a algunos de los ministros.

Así las cosas, queda claro que los ministros no participaron en los *canales de acción*, al menos no como determinadores de la toma de decisiones. Sin embargo quienes sí lo hicieron fueron los ex presidentes de la República sobre quienes se apoyó Belisario para que lo aconsejaran y también para legitimar su decisión. Pese a que muchos se encontraban fuera del país, se realizaron todas las labores para contactarlos telefónicamente. Según declaraciones del Presidente Belisario, este conversó telefónicamente con: Carlos Lleras Restrepo, Alberto Lleras Camargo, Virgilio Barco Vargas y Misael Pastrana Borrero, todos estuvieron de acuerdo con la decisión que había tomado el presidente de no negociar con la guerrilla y realizar una intervención militar.

Cabe destacar que quien fue más enfático en ello, fue Misael Pastrana Borrero, quien presionó bastante al presidente, insistiéndole en que se estaba poniendo en juego al país, y que no era posible negociar con esa guerrilla. El ex presidente Alfonso López Michelsen, también en similares términos le recaló la “imposibilidad de comprometerse en una negociación en la que estuvieran de por medio los atributos presidenciales” (Corte Suprema de Justicia & Consejo Superior de la Judicatura, 2005), haciendo referencia al objetivo principal del M19 con la toma del Palacio, el cual era realizarle un juicio público a Belisario por considerar que había incumplido con las previas negociaciones de paz.

A diferencia de los demás consultados, el ex Presidente Julio Cesar Turbay Ayala no se encontraba de acuerdo con la decisión del Presidente Belisario. Le recordó el episodio que él mismo debió enfrentar durante la toma violenta de la Embajada Dominicana, y le resalto que a su juicio “ si se les permitía un tiempo para reflexionar no reaccionarían en la forma criminal que los había determinado a asaltar el Palacio agregándole que a mi juicio, unas personas que tuvieran tiempo para pensar vacilarían en jugarse la vida y concluirían en el arreglo en que concluyó lo de la embajada cuando se entregaron a cambio simplemente de preservarles la existencia” (Corte Suprema de Justicia & Consejo Superior de la Judicatura, 2005, pág. 116) a lo cual Belisario le contestó que “su criterio y el de las FFMM era de obtener, con el mínimo de sacrificios de vidas, el máximo de resultados a favor del restablecimiento del orden constitucional” (Corte Suprema de Justicia & Consejo Superior de la Judicatura, 2005, pág. 116)

De los candidatos presidenciales consultados, quien también estuvo de acuerdo con el ex Presidente Julio Cesar Turbay, fue Luis Carlos Galán Sarmiento, quien le aconsejo que “el Gobierno no debía precipitarse a una acción definitiva que arriesgara la vida de los rehenes” (Corte Suprema de Justicia & Consejo Superior de la Judicatura, 2005.). Alfonso Reyes Echandía, por medio del Presidente del Senado, también le suplicó a Belisario que le diera tiempo para conversar, que él creía que ello se podía solucionar por medio del dialogo.

En resumen, la consulta ya se había realizado, la mayoría de los ex presidentes y candidatos aspirantes a la Presidencia, apoyaban la posición de no negociar con el M-19 y por el contrario que debía actuarse de manera urgente utilizando la ayuda de las FFMM. Los altos mandos militares, quienes controlaban la información y por medio de los cuales el Presidente se enteraba del curso de los acontecimientos, también opinaron que para preservar el orden y los valores institucionales, debía realizarse una retoman militar. Sin embargo, había una minoría conformada por el ex presidente Turbay, el Presidente de la Corte doctor Alfonso Reyes y el candidato presidencial Galán Sarmiento, que le asesoraban a

Belisario otro curso de acción, la posibilidad de negociar con los guerrilleros y de esa manera preservar las vidas en peligro.

En este caso no fue escuchada la posición de la minoría, también debido a los intereses personales del presidente y a su idea preconcebida de la no negociación con el M-19. Los argumentos esbozados por el ex presidente Turbay, quien tenía experiencia en el tema, no le bastaron y le confesó al Presidente del Senado: “quiero contarle a usted solamente que yo no voy a negociar, que he tomado esta decisión y la he consultado con los señores ex Presidentes.” (Corte Suprema de Justicia & Consejo Superior de la Judicatura, 2005.) Con estas declaraciones queda la duda si realmente era una consulta lo que realizó a los ex presidentes, o si era simplemente la manera para recibir respaldo a su posición y no llevar la responsabilidad solo.

Antes de la retoma, el presidente Belisario les ofreció a los asaltantes que si renunciaban a sus acciones se les respetaría la vida y su integridad personal y el adelantamiento de un juicio imparcial. Sin embargo, los guerrilleros del M-19 iban dispuestos a todo por el todo, incluso a arriesgar sus propias vidas. (Hernández G. , 1986)

Además del respaldo que los ex presidentes le dieron a Belisario, el presidente del Senado de la época, Álvaro Villegas Moreno, relató que el Senado en sesión determinó que el accionar del Presidente Belisario estaba conforme a las reglas del juego. Siguiendo los criterios de Graham T. Allison, las reglas del juego las determina la constitución, los estatutos, las interpretaciones de las cortes y las convenciones. Según el Congreso, el Presidente estaba plenamente facultado para tomar la decisión de realizar una intervención militar y así recuperar el control del Palacio, por ende sus actos no fueron, a criterio del Congreso, extralimitados. No se salieron de los parámetros establecidos por la Constitución ni la ley.

De lo anterior se analiza que la decisión del presidente Belisario Betancur fue una resultante política, que se gestó como consecuencia del *ritmo del juego*, el cual ha denominado el autor de la referencia, como aquellos diversos juegos que se desarrollan en una lucha para ganarse la atención de los otros. Es el caso de los ex

presidentes quienes en su afán de figurar como un gran grupo consultivo unos más que otros enfatizaron en la necesidad de no negociar y retomar por la fuerza el control del país. Así mismo por la *estructura del juego*, el cual es como el poder está configurado, en cabeza de quién y cómo los líderes deben hacer ver desde su conocimiento lo que el otro no está viendo. En ello falló el ex presidente Turbay, quien había tenido la reciente experiencia con el mismo grupo en la Toma de la Embajada Dominicana, pero sus argumentos no le bastaron al Presidente Belisario para ver otras alternativas.

Alternativas también señaladas por el doctor Víctor Mosquera Chaux (Portafolio, 2007), quien fue presidente de Colombia. En su momento no fue consultado por el Presidente Belisario, pero en declaraciones manifestó que pese a que el gobierno tenía una posición clara de no negociación amparado en la Constitución y en la Ley, porque el M-19 había incurrido en delitos contra la seguridad interior del Estado, sí tenía otras alternativas. No se explica, “que razones tuvo el Presidente para no acudir a la Comisión de Paz” (Corte Suprema de Justicia & Consejo Superior de la Judicatura, 2005, pág. 134)

La decisión del Presidente entonces también la determino la *ley del juego*, es decir, aquella que dicta que “el que duda pierde la oportunidad de jugar y el que no se muestra seguro de las recomendaciones que hace es sobrepasado por otros que sí se muestran seguros”. (Allison, 1988, pág. 247) Quienes estaban llamados a ser protagonistas en la toma de decisiones durante la crisis del Palacio, eran además del presidente, los ministros. Este cuerpo, es por excelencia su grupo asesor, quienes debían analizar desde sus diferentes cargos el problema que se presentaba a la mayor brevedad posible y contrariar, si era el caso, la decisión inicial del Presidente. Pero ello no sucedió, obligando al Presidente a buscar a personas que tuvieran aparentemente más experiencia y seguridad a la hora de elevar su consulta.

La actitud asumida por los ministros en aquella época puede explicarse desde la teoría de *Pensamiento de Grupo*, del sicólogo Janis Irving, investigador de la Universidad de Yale. La cual dice que en muchas ocasiones además de un

defectuoso proceso de toma de decisiones, cuando se deben realizar decisiones en grupo también el resultado se ve afectado porque se presenta el fenómeno de la cohesión. El autor destaca que el gran problema se centra en que “las ventajas de la toma de decisiones grupales se pierden a menudo por presiones psicológicas que se originan cuando los miembros trabajan muy unidos, comparten los mismos valores y, por encima de todo, cuando han de hacer frente a una situación de crisis en la cual cada uno está sujeto a tensiones que generan una gran necesidad de afiliación” (Janis, 1987, pág. 140).

Es precisamente lo que pasó en el caso de los ministros de Belisario Betancur, frente a la crisis de la toma del Palacio, se encontraban en la necesidad de encontrar una solución a la cual todos debían converger. Indudablemente compartían los mismos valores al trabajar todos para el mismo gobierno y la necesidad de trabajar unidos se incrementaba cuando la situación se tornó más crítica. Ello inhibió la capacidad de cada uno para analizar de manera independiente el problema y desdibujarse de la línea trazada por el Presidente para presentarle una solución diferente.

En términos generales el sicólogo Janis Irving L, explica que el problema se puede sintetizar en la generalización contenida en la ley de Parkinson la cual cita “a mayor amabilidad y espíritu corporativo de los miembros de un grupo de decisores políticos, mayor peligro de que el pensamiento crítico independiente pueda ser reemplazado por el pensamiento grupal, del cual resultan probablemente acciones irracionales y deshumanizadas dirigidas en contra de los exogrupos” (Janis, 1987). Ello pasó no solo con los ministros, que anularon su capacidad de análisis individual, mostrándose inseguros frente a la problemática que se les presentó sino también al grupo consultor que los reemplazó, los ex presidentes.

Dicha afirmación es válida en el sentido que a pesar de ser un grupo experimentado y con grandes capacidades de análisis, uno a uno fue adhiriéndose a la posición inicial adoptada por el Presidente Betancur. Cada ex presidente consultado se adhería a lo que había manifestado otro anteriormente, a diferencia

de sólo tres que se apartaron de la posición dominante, pero que no fueron escuchados.

Basaron sus consultas en la poca información que tenían a su disposición, la cual venía sesgada no solo por la interpretación del propio presidente Belisario sino porque el canal entre lo que acontecía dentro del Palacio y la Casa de Nariño, donde se gestaba la decisión, eran los mismos militares. Quienes como se dijo anteriormente, tenían un interés particular y por ello limitaban el acceso a la información, de lo que realmente pasaba dentro del Palacio, excluyendo a los principales autores de toma de decisiones. Entonces el grupo consultor cayó dentro de los síntomas del pensamiento grupal, explicado por el mencionado autor, de los cuales vale la pena destacar:

El primero, la ilusión de invulnerabilidad, una noción que se basa en “si nuestro líder y cada uno del grupo decide que está bien, el plan está destinado a tener éxito. Aunque es bastante arriesgado, la suerte estará de nuestro lado.” (Janis, 1987, pág. 163) Por supuesto que era arriesgado emprender una acción militar para restablecer el orden, sobre todo cuando la vida de los Magistrados y de civiles inocentes estaba en peligro. Se subvaloró al enemigo, el cual había emprendido una campaña aún a costa de sus propias vidas.

La segunda, la ilusión de unanimidad, esta fue la más peligrosa y la que no permitió que los puntos de vista del ex presidente Turbay, el Presidente de la Corte, Reyes Echandía y el candidato a la presidencia Galán Sarmiento, fueran siquiera considerados. La creencia en que al llegar a un punto unánime dentro de un grupo, en el cual se respetan mutuamente los integrantes, como es el caso de los ex presidentes, genera la impresión de que la decisión tomada era cierta. El investigador Janis, explica que esa confianza tiende a reemplazar el pensamiento crítico individual y el contraste de la realidad. Se cerraron a ver lo que estaba pasando. “El líder del grupo y los miembros se apoyan unos a otros exagerando las áreas de convergencia de su pensamiento, sin expresar con detalle y profundidad las divergencias que pudieran alterar la unidad de grupo”

Fue así como el líder, en este caso el presidente Betancur, silenció las sugerencias de Turbay, Echandía y Galán, puesto que no coincidían con lo que se había acordado con los demás integrantes del grupo consultor. Por lo tanto, entrar siquiera a analizar el dialogo como una herramienta adicional para salir de la crisis, era poner en conflicto al grupo y además ello tomaría más tiempo, factor este último, que jugaba en contra del gobierno.

El tercer síntoma que invadió al grupo consultor fue la supresión de dudas personales. Pese a la gravedad de la situación, a las constantes suplicas por parte del presidente de la Corte, Alfonso Reyes Echandía, que hicieran un alto al fuego y que se sentaran a negociar porque los iban a matar y las constantes advertencias de los miembros del M-19, los consejeros escogidos por el Presidente Betancur, suprimieron sus dudas, incluso el ex presidente Turbay quien le dijo a Betancur, después de que el Presidente le informara que actuaría utilizando los mecanismos que la Constitución le otorgaba, que evidentemente el hecho ocurrido hacía indispensable la decisión que él le comunicaba (Corte Suprema de Justicia & Consejo Superior de la Judicatura, 2005, pág. 117)

Finalmente, atendiendo los criterios de la teoría de Graham T. Allison debe analizarse dentro de este estudio la *recompensa del juego*, que tan efectivas fueron las decisiones tomadas, el balance de las ganancias y pérdidas. (Allison, 1988, págs. 247-248). Después de dar la orden a las FFMM de entrar al Palacio y restablecer el orden, garantizando en la medida de lo posible la menor cantidad de pérdidas humanas posibles, el presidente perdió el control y mando de la situación. Los encargados de las decisiones tácticas y de estrategia militares fueron los altos mandos militares, quienes tenían informado al presidente cuando él lo requería. En primer lugar, se logró el restablecimiento del orden, el objetivo de no negociar con los guerrilleros y no sucumbir a sus demandas para no dar un mensaje erróneo a los demás grupos alzados en armas, se logró, pero el precio que debió pagar la sociedad fue muy alto.

El resultado de la retoma del Palacio de Justicia fue reportado por todos los medios periodísticos nacionales e internacionales, cientos de muertes dejó la

incursión de los Militares en el Palacio, no solo de los guerrilleros que se camuflaron al interior del Palacio, sino de los magistrados y civiles inocentes que fueron tomados como rehenes. Por lo tanto el impacto de las decisiones que se tomaron sobre los resultados fue desastroso. Se perdieron valiosas vidas, reino el caos, la confusión, y el gobierno nacional perdió el control de la situación. Se produjo entonces un desequilibrio entre las ganancias y las perdidas, siendo estas últimas mayores que las primeras.

#### 4. CONCLUSIONES

El propósito de este trabajo es contribuir desde la Ciencia Política al análisis de uno de los hechos más remarcables de la historia colombiana y que por ende no perderá vigencia. Es así como se realizó un estudio, alejado de los juicios de valor y enmarcado dentro de los lineamientos teóricos. El politólogo Graham T. Allison y su paradigma de toma de decisiones, sobre el cual se basó este trabajo, permitió comprender el proceso de la toma de decisiones, que se realizó a nivel de alto gobierno, durante la crisis del Palacio de Justicia. Dicho objetivo se logró a lo largo del texto por medio del desarrollo de tres grandes capítulos. Se hizo un estudio cronológico para entender los antecedentes históricos de la toma del Palacio de Justicia los días 6 y 7 de noviembre de 1985. Se concluyó desde la perspectiva teórica que este episodio constituyó una crisis de alto nivel, y dentro de ese contexto, se entendió porqué se tomaron las decisiones que permitieron la recuperación del Palacio a un alto costo humanitario.

Tal como consta en el texto, se entiende que la Toma del Palacio de Justicia no fue un hecho aislado, sino el resultado de una historia política, una lucha social y una mala decisión de pretender cambiar el curso del país por medio de las armas, tal como lo expresó en su momento Navarro Wolf, integrante de esta organización. La ruta más fácil que decidió emprender una facción del partido político Anapo, al considerar que Colombia carecía de todas las garantías para el ejercicio de una verdadera democracia.

Fue también el resultado de la suma de intereses políticos y económicos, que aliaron a dos grupos a planear uno de los golpes más duros a la institucionalidad. La alianza del narcotráfico, con su clara pretensión de detener el proceso de negociación entre Estados Unidos y Colombia para la extradición, y el interés del M-19 de realizar un juicio político al Presidente de la República, por el fracaso de las negociaciones de paz, fueron los ingredientes que combinados generaron el holocausto del Palacio.

Los hechos de la toma del Palacio de Justicia, analizados desde la teoría de Brecher y Hewitt, constituyeron una crisis. Esto debido a que se sabía que existía la posibilidad de un enfrentamiento militar debido a la información que fue interceptada meses antes. Así mismo, era clara la amenaza a grandes valores. La vida de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, fue constantemente amenazada por anónimos del narcotráfico, que pretendían de esta manera truncar el proceso de negociación de extradición con Estados Unidos. También los valores institucionales estaban en juego, la integridad de la democracia y el país. Lo anterior aunado a la percepción clara del corto tiempo de reacción que se tenía para prevenir la crisis. Una vez esta se detonó, su escalamiento fue apresurado, llegándose a los niveles más altos de una crisis.

El escalamiento de la crisis, principalmente se debió al poco tiempo de reacción que tuvo el gobierno para tomar las decisiones, pues cada vez el peligro aumentaba más y los valores sufrían el inminente riesgo de ser lesionados. Fue importante entender los hechos del Palacio como una crisis, porque como bien se explicó, los seres humanos no siempre toman las mismas decisiones en un momento de calma y con suficiente tiempo para analizar varias opciones, que en un momento de crisis, donde los procesos de racionalización no son óptimos y se entremezclan con otros factores propios de la psicología humana que no permiten tomar decisiones cien por ciento racionales.

Así también lo explica Thomas C. Wiegele del Departamento de Ciencia Política de la Universidad del Norte de Illinois, en su trabajo denominado *Toma de decisiones en una crisis internacional, algunos factores biológicos*. En el cual refuerza la idea desarrollada a lo largo de este texto, la cual implica que el ser humano en momentos de crisis, no toma decisiones racionales, puesto que estas se ven influenciadas por otras características propias del ser humano. En un momento de crisis, el ser humano se altera y su cuerpo reacciona a dicha alteración, provocando cambios físicos y emocionales que afectan el proceso de la toma de sus decisiones. Algunos de estos factores biológicos que alteran el resultado de la decisión son el estrés causado por la crisis y su evolución a lo largo del tiempo, el

estado de salud del que gocen los principales jugadores de toma de decisiones, la fatiga que se incrementa al pasar del tiempo y nubla el pensamiento, la edad de los involucrados, el consumo de medicamentos y otras drogas. (Wiegele, 1973)

Aunado a lo anterior, en el caso del análisis, para llegar a la decisión de retomar el Palacio con la ayuda de las FFMM y no negociar con el M-19, el Presidente Belisario acudió en un primer momento a sus ministros y finalmente soportó su decisión en los ex presidentes de Colombia, convirtiéndolos en sus consejeros más cercanos. Sin embargo; la dinámica de grupo cuyo objetivo la deliberación para llegar a la mejor solución posible, construyéndola con base en el análisis y experiencia que cada miembro del grupo pueda aportar desde su área de conocimiento, no es tan eficaz en grupos que tienen como característica principal ser coercitivos.

La teoría de Janis Irving L, psicólogo teórico, estudió el comportamiento de los individuos y las decisiones que se toman en grupos coercitivos. Precisamente, tal como se desarrolló en el capítulo correspondiente, el grupo consultor del presidente Belisario, al ser un grupo coercitivo, cuyos miembros eran muy afines en valores y en unidad, anuló la capacidad crítica e individual, callando las opiniones divergentes, que generaban una desunión dentro de la opinión generalizada de la mayoría de los integrantes. Lo anterior, generó que no se tomaran en cuenta otras alternativas de resolución de conflicto.

Finalmente, bajo un análisis cuidadoso, los elementos que ofrece la teoría de toma de decisiones de Graham T. Allison, fue esencial para entender un proceso tan complejo, y que se desarrolló bajo un contexto particular, por recoger elementos objetivos y subjetivos que permitieron un análisis integral y así comprender el resultado del proceso de decisión. Se confirmó la tesis inicialmente planteada en el trabajo, la cual explicó que el proceso de toma de decisiones a nivel de alto gobierno, fue deficiente. Esto se explica porque el proceso se desarrolló bajo unas características particulares que llevaron a que la decisión tomada no fuera efectiva, puesto que las pérdidas fueron mayores a las ganancias.

No todos los jugadores asumieron el rol que les correspondía, como es el caso de los ministros, quienes doblegados por su posición frente al presidente Belisario, y atendiendo a sus intereses particulares, no realizaron un estudio riguroso de la situación, ni de los intereses del enemigo, para asumir una postura fuerte frente al tema, que le hiciera contraposición a la idea preconcebida del presidente Betancur de no negociar.

El poder que el presidente tenía para influir en los demás jugadores fue también determinante, sin embargo no fue suficiente porque posteriormente perdió el mando de la situación durante la retoma del Palacio, debido a la influencia de las FFMM, el control por parte de estas de la información sobre lo que realmente estaba pasando dentro del Palacio y el factor del tiempo, el cual fue muy corto y generó dicho descontrol.

Es así como este estudio nos permite concluir que el proceso de toma de decisiones durante la crisis del Palacio de Justicia, al nivel del alto gobierno, fue un proceso complejo, que no se puede solo analizar desde una teoría racional, porque muchos otros factores influyeron en la decisión final. Factores biológicos, culturales, sociales y psicológicos, llevaron al desarrollo de los acontecimientos conocidos como el Holocausto del Palacio de Justicia.

## BIBLIOGRAFÍA

- Allison, G. T. (1988). *La esencia de la decisión análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba* (págs. 32-38). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Anibal, J, y Gómez G. (2010) *Informe final de la Comisión de la Verdad sobre los hechos del Palacio de Justicia*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario
- Carrigan, A. (2009). *El palacio de Justicia una tragedia Colombiana*. Bogotá: Icono Editorial
- Castro, J. (2011). *Del Palacio de Justicia a la Casa de Nariño*. Bogotá: Aguilar
- Consejo Superior de la Judicatura & Corte Suprema de Justicia. (2005). *Holocausto del Palacio de Justicia, Veinte Años: El Pensamiento de una Generación*. Bogotá: Escuela Lara Bonilla Corte Suprema de Justicia
- Consejo Superior de la Judicatura. (2005). En *20 años del Holocausto del Palacio de Justicia*. Bogotá: Legis S.A.
- Hernández, G. (1986). *La Justicia en Llamas* . Bogotá: Carlos Valencia.
- Parejo González, E. (2010). *La tragedia del Palacio de Justicia, cúmulo de errores y abusos*. Bogotá: Oveja Negra
- Procuraduría General de la Nación. (1986). *El Palacio de Justicia y el Derecho de Gentes , la denuncia del Procurador ante la Cámara de Representantes y la reacción de la Prensa*. (Segunda ed.). Bogotá

### **Publicaciones periódicas académicas:**

- Abitbol, P., & Botero, F. (2005). TEORIA DE ELECCION RACIONAL: estructura conceptual y evolución reciente. *Colombia Internacional*, 132-145.
- Brecher, M. (1996). Crisis Escalation: Model and Findings. *International Political Science Review*, 215-230.
- Flood, M. (1955). Decision Making. *Management Science*, 1(2), 167-169.  
Consultado en: <http://www.jstor.org/stable/2627317>
- Hewitt, J. (1978). Dyadic Processes and International Crises. *The Journal of Conflict Resolution*, 669-692.

- Janis, I. L. (1987). Pensamiento Grupal. (U. d. Yale, Ed.) *Revista de Psicología Social*, 2, 125-179.
- Kellerman, B. (1983). Allison Redux: Three More Decision-Making Models. *Polity*, 15(3), 351-367. doi:1. Obtenido de: <http://www.jstor.org/stable/3234666> doi:1
- Phillips, W., & Rimkunas, R. (1978). The Concept of Crisis in International Politics. *Journal of Peace Research*, 259-272.
- Welch, D. (1989). Crisis Decision Making Reconsidered. *The Journal of Conflict Resolution*, 33 (3), 430-445. Obtenido de: <http://www.jstor.org/stable/174123>
- Wiegele, T. C. (1973). Decision-Making in an International Crisis: Some Biological Factors. *International Studies Quarterly*(3), 295-335. Obtenido de <http://www.jstor.org/stable/2600372>.

### **Publicaciones periódicas no académicas:**

- Arias, G. I. (2008). *Una mirada atrás*:. Fundación ideas para la paz.
- Biblioteca Digital UNAL*. (s.f.). Recuperado el 15 de noviembre de 2015, de CAPITULO OCTAVO. LAS ELECCIONES DEL 19 DE ABRIL DE 1970 Y SUS SIGNIFICACIONES: <http://www.bdigital.unal.edu.co/1319/11/09CAPI08.pdf>
- Caso Rodríguez Vera y otros desaparecidos del Palacio de Justicia (Corte Interamericana de Derechos Humanos 14 de noviembre de 2014).
- Centro de Memoria, Paz y Reconciliación. (abril de 2012). *Memorias para la democracia y la paz: Veinte años de la Constitución Política de Colombia*. Recuperado el enero de 2016, de <http://centromemoria.gov.co/wp-content/uploads/2015/05/Memorias-para-la-democracia-y-la-paz.-Veinte-a%C3%B1os-de-la-constituci%C3%B3n-pol%C3%ADtica1.pdf>
- Cosoy, N. (5 de noviembre de 2015). A 30 años de las "28 horas de terror": así fue la toma del Palacio de Justicia en Colombia. *BBC Mundo* .
- El Tiempo. (1 de diciembre de 1999). *Archivo El Tiempo*. Recuperado el 15 de noviembre de 2015, de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-946634>
- El Tiempo. (26 de junio de 2005). CADA PROCESO CARGA CON SU PROPIA LEY. *El Tiempo* .

- El Tiempo. (24 de septiembre de 2010). Turbay dicta polémico Estatuto de seguridad. *El Tiempo*.
- Gallego, J. A., Vergara, J. R., & Pinilla, N. P. (2010). *Informe Final Comisión de la Verdad sobre los hechos del Palacio de Justicia*. Bogotá : Universidad del Rosario .
- García, C. (2010). Hace 30 años el M-19 se tomó la Embajada. *Semana* .
- Herrera, D. V. (s.f.). 19 y más momentos en la historia del M-19. *EL Espectador*.
- La Silla Vacía. (s.f.). *La Silla Vacía*. Recuperado el 15 de noviembre de 2015, de La elección de Misael Pastrana Borrero: [http://lasillavacia.com/sites/default/files/media/swfs/24563/24563\\_polimuseo\\_v2.swf](http://lasillavacia.com/sites/default/files/media/swfs/24563/24563_polimuseo_v2.swf)
- Peña, M. A. (1999). Caída de Rojas Pinilla: 10 de mayo de 1957. *REVISTA CREDENCIAL HISTORIA*(117).
- Portafolio. (5 de noviembre de 2007). *Victor Mosquera Chaux*. Obtenido de <http://www.portafolio.co/economia/finanzas/victor-mosquera-chaux-275696>
- Rosa, G. V. (2008). La Teoría de la Elección Racional. *Sociológica*, 221-236.
- Sanchez, J. A. (28 de febrero de 2012). El secuestro en Colombia más allá de las FARC. *BBC Mundo* .
- Semana. (1995). Aquel 19. *Revista Semana*.
- Semana. (2004). ¿HUBO NARCOS EN LA TOMA DEL PALACIO? *SEMANA*.
- Senado de la República de Colombia. (1982). Art. 1, Ley 35 de 1982.
- Vega, R. d. (26 de junio de 2010). EL gran Olvidado. *El Universal* .

### **Otros documentos:**

- Cusimano, M. (2000). *Political Psychology*, 21(3), 635-638. Obtenido de: <http://www.jstor.org/stable/3791861>
- Hernández, C. G. (2006). *Universidad del Rosario*. Obtenido de [http://www.urosario.edu.co/Universidad-Ciencia-desarrollo/ur/Fasciculos-Anteriores/Tomo-I---2006/Fasciculo-9/pdf/2006\\_fa09\\_galindo/](http://www.urosario.edu.co/Universidad-Ciencia-desarrollo/ur/Fasciculos-Anteriores/Tomo-I---2006/Fasciculo-9/pdf/2006_fa09_galindo/)
- Rosati, J. (2001). Ignoring the Essence of Decision making. *International Studies Review*, 3(1), 178-181. Obtenido de: <http://www.jstor.org/stable/3186532>

Tribunal Especial de Instrucción . (1986). *Informe sobre el Holocausto del Palacio de Justicia*. Bogotá: Diario Oficial.