



Facultad de Derecho

Maestría en Derecho Público Militar

**Insuficiencia normativa sobre roles y funciones para la Fuerza Pública en
Colombia**

Martha Lizette Morales Hernández
Código 3000588

Artículo de reflexión para optar por el título de
Magister en Derecho Público Militar

Bogotá, D.C.

2016

Tabla de Contenido

	Pág.
Resumen	4
Abstract	5
Introducción	6
1. Evolución de la Seguridad y Defensa Nacional en Estados Unidos y Europa después de la Segunda Guerra Mundial.	9
2. Políticas de Seguridad y Defensa Nacional en Colombia, desde 1990 a 2016.	14
2.1 La Revolución Pacífica – César Augusto Gaviria Trujillo (1990-1994)	14
2.2 El Salto Social – Ernesto Samper Pizano (1994 - 1998)	16
2.3 Cambio para construir la paz – Andrés Pastrana Arango (1998 - 2002)	20
2.4 Hacia un Estado Comunitario – Alvaro Uribe Vélez (2002-2006)	22
2.5 Estado Comunitario: Desarrollo para todos – Alvaro Uribe Vélez (2006-2010)	26
2.6 Prosperidad para todos (Más empleo, menos pobreza y más seguridad) Juan Manuel Santos Calderón (2010-2014)	28
2.7 Todos por un nuevo país Juan Manuel Santos Calderón (2014-2018)	30
3. Antecedentes normativos de la Seguridad y Defensa en Colombia	32
3.1 Decreto Legislativo No. 3398 de 1965	32
3.2 Decreto Legislativo No. 1923 de 1978	34
3.3 Ley 684 de 2001	35
3.4 Ley 1621 de 2003	37
3.5 Evolución normativa del Consejo Superior de Seguridad Nacional	38
3.5.1 Decreto 3398 de 1965	38
3.5.2 Decreto 813 de 1989	38
3.5.3 Ley 52 de 1990	38
3.5.4 Decreto 2134 de 1992	39
3.5.5 Decreto 4748 de 2010	39
3.5.6 Decreto 469 de 2015	39
4. Comportamiento de otros Estados, respecto a su normatividad sobre Seguridad y Defensa	41
4.1 Argentina	41
4.2 México	43
4.3 República de Chile	44
4.4 Perú	45
4.5 Análisis de Derecho comparado	47
4.5.1. Leyes de Seguridad y Defensa Nacional. Conceptos.	47
4.5.2. De las Funciones de los miembros de la Fuerza Pública	47
5. A manera de ejemplo	49

Plan Minerva (Sub proyecto Damasco)	52
Conclusiones	53
Recomendaciones	55
Referencias Bibliográficas	56

INSUFICIENCIA NORMATIVA SOBRE ROLES Y FUNCIONES PARA LA FUERZA PÚBLICA EN COLOMBIA

Martha Lizette Morales Hernández¹

Resumen

Atendiendo al interés de conocer la manera en que se han manejado en Colombia las políticas sobre Seguridad y Defensa Nacional, respecto de la seguridad jurídica de los miembros de la Fuerza Pública, el presente artículo bajo el método bibliográfico e histórico, plantea en su primera parte, la manera en que los gobiernos elegidos a partir de la Constitución de 1991, concibieron la Seguridad y la Defensa, así como sus políticas sobre este particular; posteriormente, se estudian las normas sobre estas materias, expedidas desde 1965, año en que nació a la vida jurídica el *decreto legislativo 3398 por medio del cual se reorganizó la Defensa Nacional* para luego efectuar un estudio de derecho comparado a este respecto, entre dos Estados federales y dos unitarios de América Latina y finalmente, presentar las conclusiones de la investigación.

Palabras Clave: Defensa Nacional, Fuerza Pública, Seguridad Nacional.

¹ Abogada, Universidad Los Libertadores, candidata a magíster en Derecho Público Militar, Universidad Militar Nueva Granada.

Abstract

Considering the interest to know how they have been handled in Colombia policies on national security and defense , concerning the legal safety of members of the security forces , this article under the bibliographical and historical method raises in its first part the way in which elected governments from the 1991 Constitution , conceived security and defense as well as its policies on this matter, then the rules on these matters are studied , issued since 1965, the year he was born legal life legislative decree 3398 by which national defense was reorganized; subsequently, a study of comparative law in this regard, between two federal states and two unit of Latin America, finally, is made present the findings of the investigation

Key words. National Defense, security forces, national security.

Introducción

Históricamente Colombia ha estado inmerso en olas de violencia que varían o mutan, dependiendo de factores de tipo políticos, sociales, económicos y delincuenciales como el narcotráfico; en adición, la amplia cantidad de países con los que comparte fronteras, así como la necesidad de relacionarse permanentemente con otros Estados, también ha generado que se presenten novedades que afectan directamente la soberanía Estatal, máxime cuando los conflictos fronterizos cada vez son más comunes y con matices diferentes, siendo algo así como la “*panoplia de los reiteradamente presentados como nuevas amenazas y riesgos emergentes de naturaleza asimétrica, la criminalidad organizada transnacional*” (Fernández, Jordán y Sansó-Rubert, 2008). En virtud de lo anterior, existen unas instituciones militares y de Policía, que a partir de la Constitución de 1991 se denominaron Fuerza Pública.

Respecto de las Fuerzas Militares, entiéndase Ejército Nacional, Armada República de Colombia y Fuerza Aérea Colombiana, la Carta Magna determinó en su *Artículo 217* como su finalidad *primordial*, la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio y del orden constitucional. Por otro lado, para la Policía Nacional, el *Artículo 218* constitucional, contempló que su fin también *primordial*, es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que los habitantes de Colombia vivan en paz.

Implica entonces lo dicho, que es en principio la Fuerza Pública, la encargada de hacer cumplir los instrumentos jurídicos en materia de Seguridad y Defensa, que sean producidos por el Estado mediante las tres ramas del poder público, tales como leyes (legislativo), directivas presidenciales o ministeriales (ejecutivo) y/o en los casos en que haya lugar, sentencias como fuente de derecho (judicial), todo ello en la búsqueda de observancia a los Artículos de la Constitución Política ya indicados, en conexidad con el *Artículo segundo*, sobre los fines esenciales del Estado.

Ahora bien, se entendería que tales instrumentos jurídicos son *per se* lo suficientemente eficientes en materia de delimitación de roles y funciones tanto para las Fuerzas Militares como de Policía, a fin de que el cumplimiento de estos, no genere una carga en el militar o policía, adicional a la labor encomendada por la Constitución Política.

Pues bien, la presente investigación bibliográfica, se adelantó en aras de demostrar que pese a la existencia de diversas normas con relación a la Seguridad y Defensa Nacional en el ordenamiento jurídico colombiano, existe un vacío legal, frente a la delimitación de los roles y funciones de los miembros de la Fuerza Pública, que les permita que cada una de sus actuaciones como tal, esté cubierta por un manto de seguridad jurídica.

Y es que en Colombia, como se verá en el segundo capítulo al estudiar las políticas de Seguridad y Defensa en los gobiernos existentes desde la promulgación de la Constitución Política de 1991 hasta el actual, cada gobierno en lugar de crear lineamientos claros y continuos sobre los intereses nacionales en materia de Seguridad y Defensa para permanecer sobre esa misma base, dio prioridad a lo que ha marcado el escenario político del país. Una idea interesante respecto a los beneficios de establecer una política continua con base en los intereses nacionales, la presenta Hirschman (citado en Herrero, 2010, p 23) “*con el interés nacional como guía, la acción de gobierno podría producir un orden político más estable y un mundo más pacífico*”.

En el mismo capítulo de la investigación, y producto de una detallada revisión de los proyectos de ley del Congreso, así como la posterior respuesta a un derecho de petición presentado ante la secretaría del legislativo, se hizo una relación de los proyectos de ley sobre Seguridad y Defensa Nacional que se radicaron en cada cuatrienio presidencial, ante el Congreso de la República desde 1991 a la fecha; adicionalmente, se estudia la exposición de motivos, el trámite que se le dio a cada uno y el alcance que logró obtener cada proyecto en el periodo legislativo respectivo.

Tampoco podía dejar de hacerse una verificación de la *sentencia C-251 de 2002*, que declaró inexecutable en su totalidad, la *Ley 684 de 2001*, que a la fecha es la única expedida sobre la *organización y funcionamiento de la Seguridad y Defensa Nacional*, en vigencia de la Constitución de 1991 y que tuvo una vida jurídica de poco más de ocho meses.

Posteriormente, en el capítulo tercero, se ha planteado revisar las normas con relación a la Seguridad y la Defensa Nacional, desde el año 1965, en el que se expidió el *decreto 3398*, que es el que está vigente y *organiza la Defensa Nacional*, hasta las expedidas en el presente año, registrando inclusive, la Constitución Política de 1991. En el cuarto capítulo, se ha pretendido realizar estudio de derecho comparado respecto de

las normas sobre Seguridad y Defensa Nacional en países de América Latina, tomando como referencia dos países federales (Argentina y México) y dos unitarios (Chile y Perú).

En el capítulo quinto, se realizó una revisión aleatoria de casos en los que miembros de la Fuerza Pública han quedado expuestos tanto en su continuidad en la Institución a la que pertenecen, como en su libertad, e inclusive en su vida, por la falta de normas que delimiten su actuar como militares y policías.

Como plan metodológico, se utilizaron métodos de interpretación sociológica, es decir, basada en análisis efectuados por estudiosos del derecho y del Estado, en especial el jurista italiano Norberto Bobbio, en cuyos escritos y de manera particular el denominado Estado, Gobierno y Sociedad, explica claramente la supremacía de lo público sobre lo privado, lo que antepone una relación de sumisión entre gobernantes y gobernados, permitiendo al Estado tener un cuerpo armado para mantener el orden en su interior (Bobbio, 1985).

Así mismo, la técnica histórica del método exegético fue fundamental al revisar los proyectos originales de ley, a fin de estudiar cómo se presentó el proyecto y en especial la exposición de los motivos para ser expedidas, lo que evidentemente redundó en el conocimiento de la intención del ponente y la necesidad de la misma en el ordenamiento jurídico colombiano.

El enfoque de este artículo es cualitativo, pues *“no se efectúa una medición numérica, por lo cual el análisis no es estadístico. La recolección de los datos consiste en obtener las perspectivas en el punto de vista de los participantes”* (Hernández, Fernández, Baptista, 2010), se trató entonces de partir de una recolección de datos bibliográficos, en suma históricos sobre la Seguridad y Defensa Nacional.

1. Evolución de la Seguridad y Defensa en Estados Unidos y Europa después de la Segunda Guerra Mundial

Cuando se habla de Seguridad y Defensa, no se hace referencia a conceptos nuevos, y para comprender las acepciones actuales, habrá que revisar la evolución de tales términos en Estados Unidos y Europa, y es que, como lo manifiesta William T.R. Fox, “fue tras la conclusión de la Segunda Guerra Mundial cuando la Seguridad Nacional se convirtió en la preocupación central de los estudiosos de las relaciones internacionales” (citado en García & Resa, 2002, p. 44), siendo tendencias que permearon el quehacer político colombiano y como se observará, hicieron parte de las decisiones tomadas por los gobiernos de turno en Colombia.

Es así como a la finalización de la Segunda Guerra Mundial, “Estados Unidos adoptó el concepto de Seguridad Nacional, incorporando la defensa militar y la seguridad interna” (Guáqueta & Leal, 2004, p. 1), con el claro objetivo de asumir el panorama que se avecinó pasando por un periodo de postguerra mundial y una Guerra Fría que duraría más de 40 años.

En aquel tenso ambiente, se generó la que se concibió como la Doctrina de Seguridad Nacional, que connotaba “la idea de un enemigo global único, el comunismo, y la expresión en cada país del mismo a través del denominado “enemigo interno” (Vargas, A., 2007, p. 2), cuyo centro de gravedad puede resumirse en lo dispuesto en el numeral 1º del *Artículo 3º* del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, adoptado en Río de Janeiro (Brasil), en el seno de la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad del Continente, que determinó:

Las Altas Partes Contratantes convienen en que un ataque armado por parte de cualquier Estado contra un Estado Americano, será considerado como un ataque contra todos los Estados Americanos, y en consecuencia, cada una de dichas Partes Contratantes se compromete a ayudar a hacer frente al ataque, en ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva que reconoce el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. (OEA, TIAR, 1947, art. 3)

Téngase en cuenta que como lo manifiesta Arteaga (2010), terminada la Segunda Guerra Mundial, en Europa se inició un proceso de reorganización o integración, empezando a recorrerse un camino hacia lo que hoy se denomina política común de Seguridad y Defensa, pasando por un Tratado de Colaboración en Materia

Económica, Social, Cultural y de Legítima Defensa Colectiva –Tratado de Bruselas, 1948, luego, por lo que se denominó la Comunidad Europea de Defensa (2010, pp. 31).

Sin embargo, el Tratado de Bruselas tiene un antecedente, denominado el Tratado de Dunkerque, suscrito el 9 de mayo de 1947, inicialmente entre Francia y Gran Bretaña, precisamente en aras de “forjar una alianza en un escenario en el que la URSS se confirmaba como el enemigo de las democracias y economías de mercado que había sido desde su nacimiento” (Carrión, 2004), el cual se amplió con la firma el 17 de marzo de 1948 de Bélgica, Luxemburgo y Holanda, denominándose entonces como se ha dicho, Tratado de Bruselas (Carrión, p. 20).

No eran pocas las dificultades económicas y sociales que afrontaba Europa después de los desmanes de la Guerra, por lo que Estados Unidos, a través de su secretario de Estado George Marshall, cuyo apellido inspiró el nombre del Plan de Recuperación Económica para Europa, dio a conocer el plan, con un discurso en la Universidad de Harvard el 6 de junio de 1947, en el que se considera pertinente resaltar lo siguiente:

(...)

La verdad de la cuestión, es que las necesidades de Europa para los próximos tres o cuatro años en alimentos y otros productos esenciales procedentes del exterior, procedentes del exterior, principalmente de América, son tan superiores a su presente capacidad de pago, que tienen que recibir una ayuda adicional sustancial o enfrentarse con un deterioro económico, social y político de un carácter muy grave. El remedio consiste en romper el círculo vicioso y restaurar la confianza de la gente europea en el futuro económico de sus propios países y de Europa como un todo.

(...)

El peligro común para Europa, seguía siendo la Unión Soviética, pese a ello, un representante de la URSS, fue invitado a la reunión de países europeos en que se organizarían los detalles del plan Marshall; sin embargo, el dirigente soviético Joseph Stalin, no solo no asistió, sino que presionó a Checoslovaquia y a Polonia para que tampoco lo hicieran, aun cuando Checoslovaquia ya había aceptado participar.

De manera consecuente, y ante el peligro que seguía representando la Unión Soviética, “el 11 de junio de 1948 los senadores Vandenberg y Conally, consiguieron que el senado norteamericano firmara una resolución que permitía que tropas estadounidenses se estacionaran fuera de su territorio en tiempo de paz” (Carrión, p. 21), dando paso entonces al Tratado del Atlántico Norte en abril de 1949, suscrito por

doce países a saber: Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, Canadá, Italia, Noruega, Islandia, Dinamarca y Portugal.

La Organización del Tratado del Atlántico Norte –OTAN, como se observa en la web de asuntos exteriores de España, nació como una “alianza que vinculaba la defensa de América del Noret con un conjunto de países de Europa Occidental sobre la base (...) que reconoce el derecho inminente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado” (2015).

Hacia 1950 empieza a surgir la posibilidad de crear un ejército europeo que incluyera a Alemania, bajo el mando del Comandante Supremo de la OTAN (Carrión. p, 22), por lo que tras varios traspies, en 1954, se “firmaron los protocolos al Tratado de 1948 [Bruselas] que permitieron el acceso de Alemania e Italia rebautizaron la organización como Unión Europea Occidental” (Carrión. p, 22). Ha de indicarse que el protagonismo de la Unión Europea Occidental no fue mayor, debido a que las funciones de seguridad que tenía la OTAN, la ubicaron bajo su sombra, para finalmente efectuarse la transferencia de funciones a la Unión Europea.

En 1970, bajo la aprobación del informe de Luxemburgo por parte de los ministros de asuntos exteriores de los 12 Estados, entró en vigor la llamada Cooperación Política Europea, la cual contemplaba en esencia, aspectos de política exterior de dicha comunidad, tal como se puede apreciar en la publicación de la (Cooperación Política Europea, 1988).

Hasta aquí, ha podido observarse que las condiciones de seguridad de la Europa de la posguerra, implicaron la defensa en bloque de gran parte de países de Europa, así los del Norte de América, con un objetivo común, protegerse mutuamente de cualquier tipo de agresión, básicamente del sector comunista que persistía.

A la postre se presentó lo que se denominó como el fin de la Guerra Fría, que se inició con la “firma el 8 de diciembre de 1987 del Tratado de Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio, en un ambiente de distensión y debilidad de la URSS que se confirmaría con la caída del Muro de Berlín” (Carrión. p, 27), este nuevo escenario traería inmerso un cambio en las amenazas a la seguridad y consecuentes modificaciones a la defensa y seguridad nacional, pues se migró de una única amenaza, proveniente del otro bloque, a una acentuación del carácter multidireccional del problema de la seguridad (Del Arenal, 2002. p, 185).

Es así como los intentos de realizar un bloque común Europeo, se cristalizó en febrero de 1992, con la firma del Tratado de la Unión Europea, con lo que “se abarcaría todos los ámbitos de la política exterior y de seguridad, lo que suponía un enorme avance frente a la Cooperación Política” (Carrión. p, 29), es por ello que se empezó a apostar por un “planteamiento amplio sobre seguridad, basado en el diálogo, la cooperación y el mantenimiento de una capacidad de defensa colectiva” (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Gobierno de España).

Posteriormente en el mundo, se habló de la seguridad humana, (Organización de las Naciones Unidas, 1994) en el que se indicó que

La seguridad humana está centrada en el ser humano. (...) En primer lugar, significa seguridad contra amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión. Y en segundo lugar, significa protección contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana, ya sea en el hogar, el empleo o en la comunidad.

Aquel análisis planteaba la necesidad de mutar de una Seguridad Nacional territorial a una seguridad en la que se incluyera como protagonista al ser humano, siendo este el eje fundamental de desarrollo mundial. “Pero quizá lo más importante y significativo de este proceso de cambio del concepto y el problema de la seguridad es la humanización que han experimentado” (Del Arenal).

Más adelante, y con ocasión de los atentados terroristas en Estados Unidos que tuvieron lugar el 11 de septiembre de 2001, y que “produjeron un elevado número de víctimas mortales; (...) provocaron un extraordinario impacto aterrador tanto en la población norteamericana como en el resto del mundo” (Calduch. 2001, p, 33) en el gobierno del presidente George Bush, se viró hacia una estrategia de Seguridad Nacional que como centro tenía el ataque preventivo, lo que corresponde a una “acción militar que Estados Unidos emprende contra otro país para prevenir o mitigar un presunto ataque militar o empleo de fuerza por ese país contra Estados Unidos” (Lieber, K. & Lieber, R., 2002, pp 36).

Así mismo, se entendió que el enemigo era poderoso, por lo que “al calificar los atentados como un acto de guerra contra su país, la Administración Bush marcó el eje principal, aunque no exclusivo, de su estrategia de respuesta: la represalia militar” (Calduch. p, 36).

En el año 2015, el presidente Barack Obama presentó su estrategia de Seguridad Nacional, en la que se resalta la “naturaleza del liderazgo estadounidense” (García, 2015), teniendo como base los acuerdos bilaterales con los Estados y siempre recordando la gran potencia que es ese país del norte de América.

2. Políticas de Seguridad y Defensa Nacional en Colombia de 1990 a 2016

2.1. La Revolución Pacífica – César Augusto Gaviria Trujillo (1990-1994)

El cuatrienio Gaviria estuvo inaugurado por una constituyente, de la que se erigió la actual Constitución Política de Colombia, promulgada el 5 de julio de 1991, luego de 105 años de la existencia de la Constitución de 1886. El contexto social para la época, estaba enmarcado en una fuerte violencia, recrudecida por los narcotraficantes que buscaban del Estado una negativa a la extradición, a fin de evitar pagar sus penas en cárceles de Estados Unidos.

El lema del programa de gobierno *La Revolución Pacífica*, era el resultado de “una búsqueda afanosa de la paz en un nuevo marco de relaciones entre las diversas fuerzas sociales presentes en la contienda electoral” (Jaramillo, 1994), lo que implicaba que los grupos insurgentes que habían depuesto las armas, podrían hacer carrera como parte esencial de la política del país.

Con la nueva Constitución Política, “no hubo cambios sustanciales a lo que la Carta de 1886 estableció en materias militares y en lo que se refiere a Seguridad Nacional” (Leal, 2002, p 76); sin embargo, durante el periodo de César Gaviria como presidente, sí se presentaron gestiones que cambiaron el rumbo de la Seguridad y la Defensa en Colombia, así como de la suerte de los miembros de la Fuerza Pública.

El primer cambio, consistió en la reactivación del Consejo Superior de Defensa Nacional, “su papel generalmente se reducía a tomar medidas de emergencia frente a situaciones imprevistas de alteración del orden público, ante la carencia de políticas estratégicas de mediano y largo plazo” (Leal, pp 77) -cuyo desarrollo y evolución normativa, será presentado en un acápite posterior-, designando como parte del cuerpo asesor, a Rafael Pardo Rueda, quien a la postre, sería nombrado siendo civil, como ministro de Defensa, lo que denotó un cambio evidente para los miembros de la Fuerza Pública, después de que ese cargo fuera ejercido durante 33 años por parte de altos oficiales en servicio activo, con el objetivo de cambiar “las relaciones de los militares, con las instituciones civiles del Estado” (Leal, pp 76).

Durante este periodo se presentaron dos importantes hechos, el primero de ellos fue la reestructuración de la Policía Nacional, con la creación de La Dirección de Servicios Especializados de la Policía Nacional, y tal como lo manifestó Rafael Pardo,

(citado en Leal, 2012, pp 79) “eliminó el control permanente sobre la policía por parte de los militares” (Pardo, R. 1996). De otro lado, se adelantó una reforma militar, en la que la Inteligencia Militar fue la protagonista, pues esta empezó a considerarse como un “componente central para la seguridad” (Torres & Rodríguez, 2008, pp 336), por lo que se creó el Arma de Inteligencia en el Ejército Nacional.

Esta reforma se adelantó en el marco de la denominada Estrategia Nacional contra la violencia, que visibilizó la necesidad de lucha contra los diferentes tipos de violencia que se hacían presentes en el país, haciendo un “tratamiento integral de la violencia” (Rivas, A. 2004), buscando por un lado usar el diálogo con los grupos armados al margen de la ley y como se ha dicho, una reestructuración de la Fuerza Pública, en caso de no funcionar tales diálogos.

A este respecto, los esfuerzos del Estado en materia de Seguridad, se fijaron esencialmente en el conflicto interno existente en Colombia, por lo que expresó Álvaro Camacho Guizado (citado en Leal, pp 83) “dejó de lado el contexto internacional y las eventuales amenazas en ese plano. (...) problema este agravado por la ausencia de mecanismos de seguimiento de sus ejecuciones”.

Cerrando el ocaso del segundo año de gobierno del presidente Gaviria, se dio a conocer el Plan Quinquenal para la Fuerza Pública, con relación al gasto militar, en el que llama la atención la diferenciación entre seguridad interna y defensa exterior, así como el reconocimiento de la necesidad de reorganizar el Ministerio de Defensa, (Departamento Nacional de Planeación, 1991):

La existencia de diversos entes encargados de varias actividades económicas al interior del sector, pero sin relación estrecha con la función de Defensa Nacional, requiere de una detallada evaluación, a fin de establecer la necesidad y conveniencia de reestructurarlos, reubicarlos en el sector público o privatizarlos, con el propósito de optimizar la función de seguridad que le compete a la Fuerza Pública.

La recomendación en el Plan, fue incrementar el pie de fuerza de la policía nacional, reducir el de la Armada Nacional y Fuerza Aérea, así como mantener el del Ejército, teniendo en cuenta los problemas de orden público que existían en ese contexto.

También en el periodo del presidente Gaviria, se considera pertinente mencionar lo que en palabras de Francisco Leal Buitrago, se denominó un “prolongado e indiscriminado uso de las instituciones castrenses en tareas ajenas a sus quehaceres

profesionales por parte de los gobiernos” (Leal, 2002, pp 90), haciendo alusión a los militares que se vieron involucrados en la política de sometimiento a la justicia, por cuenta de la fuga de Pablo Escobar, así como sus particulares condiciones de reclusión. Así mismo, continúa el autor, “(...) arguyendo incompetencia de los civiles, en la Dirección de Prisiones y en la Dirección de la Cárcel de Envigado, se nombró a militares en servicio activo para que cumplieran funciones puramente policivas” (Leal, pp 91).

El 12 de agosto de 1993, se expidió la *Ley 62*, mediante la cual se efectuaron reformas a la Policía Nacional, esto sucedió en el marco de la segunda etapa de la estrategia Nacional contra la violencia, la cual, “no tuvo una estrategia real de Seguridad Nacional, como tampoco tuvo una de seguridad ciudadana” (Leal, 2002 pp 99).

Es así como se cierra un periodo con varios cambios tanto para el ejército como para la policía, y pese a hacer un esfuerzo en la lucha contra la férrea violencia que se vivía en Colombia, no se considera que se haya avanzado en una política de Seguridad y Defensa que además de buscar reducir los niveles de tal violencia, protegiera jurídicamente a los miembros de la Fuerza Pública; sin embargo, no deja de reconocerse que en esta etapa de la historia colombiana, se intentó “establecer una clara división de trabajo entre las Fuerzas, asignándole a la Policía la tarea de combatir el narcotráfico y el crimen organizado, a las Fuerzas militares, luchar contra los grupos guerrilleros” (Schultze-Kraft, M. 2012, pp 408).

2.2. El Salto Social - Ernesto Samper Pizano (1994-1998)

El plan de gobierno del presidente Ernesto Samper, efectuó un análisis de la crisis social que el país atravesaba, “las manifestaciones de esta violencia y criminalidad son variadas (...) y se entrelazan de manera compleja, de manera que es difícil delimitarlas con precisión” (Departamento Nacional de Planeación, pp 15); sin embargo, en dicho documento no se encuentra un derrotero claro frente a los aspectos de Seguridad y Defensa, en aras de buscar reducir las manifestaciones de la violencia y establecerlas claramente.

Por razones ampliamente conocidas en Colombia, que envolvían al presidente Samper en presuntos delitos relacionados con el ingreso de dineros del

narcotráfico, a la campaña que lo llevó a la presidencia (Schultze-Kraft, M., 2012), las políticas de seguridad que Gaviria había implementado en su gobierno, no tuvieron continuidad.

Se considera importante resaltar que iniciando el año 1995, se expidió la *Ley 180*, a través de la cual se otorgó al presidente, facultades extraordinarias por 90 días, para desarrollar todo lo concerniente a la carrera profesional del nivel ejecutivo, así como modificar los reglamentos de disciplina y ética, de evaluación y clasificación, el de carrera del personal de oficiales, suboficiales y de agentes de la Policía Nacional. Cumpliendo con ello, el ejecutivo expidió los *decretos 572, 573, 574 y 575* del cuatro de abril de 1995, siendo todos derogados en el año 2000.

Las relaciones entre los altos mandos militares y el presidente Samper, fueron tensas en buena parte de su periodo, un claro ejemplo de ello, fue el episodio de la filtración a los medios de comunicación, de un documento secreto que trataba sobre la consulta por parte del Comandante General de las Fuerzas Militares, Harold Bedoya Pizarro, al Presidente, sobre la fundamentación legal que cobijaría a los miembros del Ejército, frente al posible despeje del municipio de Uribe en el Meta, a fin de adelantar diálogos con las Farc, anunciado por el presidente en una intervención en Bucaramanga (Revista Semana, 1995).

Con este episodio que se convirtió en un escándalo en Colombia, dada su trascendencia en los medios de comunicación, se evidenció la falta de claridad normativa para el espacio y curso de maniobra de las Fuerzas Militares especialmente, por ello precisamente su Comandante, el General Bedoya solicitaba especificaciones y órdenes escritas al presidente, para proceder al despeje libre de militares, pues de otra forma, se estaría incurriendo en inconstitucionalidades y no podría quedar lugar a responsabilidad en el ejecutante de la orden, sino de quien la emitía; sin embargo, en esta etapa se presentaron riñas entre el ejecutivo y el estamento militar, que terminaron con la renuncia y baja de los altos mandos militares (Revista Semana, 2004).

La situación de seguridad en Colombia no era fácil de manejar, con el cambio de cuatro ministros de Defensa y cinco modificaciones en la cúpula militar en los cuatro años del gobierno Samper, no hubo políticas de Seguridad y Defensa Nacional que guiaran a la Fuerza Pública en tal lucha, más bien “el Estado se limitó a reaccionar de manera improvisada a las acciones guerrilleras” (Plataforma democrática,

pp 167). Lo que implica que para este periodo: “Los militares atendían asuntos de policía que los contaminaba -como la lucha contra el narcotráfico y los grandes capos- y continuaban, en medio de dificultades, penurias y maltratos, soportando el largo conflicto armado (...)” (Atehortúa, A., 2014).

El 30 de agosto de 1994, se presentó por parte del senador Luis Eladio Pérez Bonilla, el proyecto de ley por el cual se dictan normas sobre Defensa y Seguridad nacionales, en el que en la exposición de motivos (Gaceta Judicial. 134, pp 3) manifestó:

El propósito fundamental es que Colombia debe tener una ley marco de defensa y seguridad nacionales, de conformidad con la Constitución Política de 1991. Por tanto, la Ley 48 de 1968 quedó al margen de la ley suprema que, en forma taxativa, delimita los conceptos de defensa y seguridad nacionales”, más adelante expresa: “En forma taxativa conforme a la Constitución Política se fijan las funciones de los distintos organismos En ningún caso los organismos regulados por esta ley podrán ejercer funciones no asignadas expresamente por la misma (...).

El proyecto fue repartido a la Comisión Segunda del Senado de la República, pero no tuvo debate respectivo y fue archivado.

En el mismo periodo presidencial, cursando el mes de abril del año 1996, se presentó proyecto de Ley, por parte del senador Germán Vargas Lleras y otros, argumentando que algunas normas sobre la materia han sido derogadas, otras declaradas inconstitucionales y unas cuantas vigentes se encuentran desactualizadas. Aunado a ello, indicaron que “para contrarrestar los efectos de este fenómeno [conflicto] que perturba la paz y la seguridad, se requiere una norma que permita determinar las políticas y estrategias con suficiente anticipación” (Gaceta Judicial. 141, pp 3).

El proyecto llegó a la Comisión Segunda del Senado, correspondiéndole la primera ponencia a los senadores Julio César Turbay y Adolfo Padilla, quienes elaboraron un pliego de modificaciones, que básicamente incluía a los comandantes de Fuerza en el Consejo Superior de Seguridad y Defensa Nacional, así como excluía al Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y al Consejero Presidencial para la Defensa y Seguridad (Gaceta Judicial. 227 de 1996, pp 9).

Así mismo, se sustentó la eliminación de los artículos sobre expropiación y requisición, los que otorgaban al Comando General de las Fuerzas Militares la determinación de la división militar territorial del país, el que facultaba al

gobierno para que en caso de guerra exterior o conmoción interior estableciera zonas geográficas de operaciones militares, teniendo en cuenta que tales aspectos eran del resorte de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción y no de la que se estaba presentando. Igualmente, se suprimía el que concedía facultades extraordinarias al Gobierno Nacional, por el término de seis meses para reorganizar el Ministerio de Defensa Nacional, en relación con las definiciones generales, el mando y dirección, organización y las funciones generales, en razón a que una reforma estructural del Ministerio de Defensa, no fue justificada en la presentación del proyecto de ley.

Este proyecto no tuvo segunda ponencia en el Senado y fue posteriormente archivado.

Iniciando el primer periodo de la tercera legislatura de ese cuatrienio, se presentó por parte nuevamente del senador Germán Vargas Lleras, el proyecto de ley, tal cual como se había presentado en abril, sin hacer modificaciones de las que se contemplaron en la ponencia para el primer debate. Los dos últimos párrafos de la exposición de motivos, daban cuenta de la presentación del proyecto en la legislatura previa, y la imposibilidad de llegar al debate en la Comisión Segunda por falta de tiempo (Gaceta Judicial. 306 de 1996, pp 16).

La ponencia para primer debate, a cargo del senador Julio César Turbay Quintero, hace referencia nuevamente a la impertinencia de incluir en el proyecto de ley ordinaria, los artículos sobre “expropiación y requisición”, por cuanto corresponden a temas de ley estatutaria; así mismo, se hizo la salvedad sobre el tema de la división territorial que se pretendía en cabeza del Comando General de las Fuerzas Militares.

Adicionalmente, se hizo énfasis en que las facultades otorgadas al ejecutivo por seis meses para reorganizar el Ministerio, no fueron debidamente justificadas, no fueron solicitadas por el Gobierno Nacional y agregó (Gaceta Judicial. 23 de 1997, pp 8):

(...) la normatividad consagra expresamente cuál es la estructura estatal para la seguridad y defensa nacional en los niveles de dirección, de planeación, de conducción y de ejecución; establece a qué autoridades y organismos y las funciones y atribuciones de cada una de ellas (...).

Es así como se sugirió por parte del ponente el archivo del proyecto, lo cual fue acogido por la Comisión Segunda.

2.3. Cambio para construir la paz – Andrés Pastrana Arango (1998-2002)

Pastrana en su plan de desarrollo, que en las dos veces que se presentó, fue declarado inconstitucional (Cardona, D. 2002, pp 70), hizo un análisis de las razones por las que se había acrecentado en los últimos años e indicó la necesidad de plantear políticas de Estado y no de gobierno para alcanzar la paz, que trascendieran los periodos gubernamentales y no que dependa de las coyunturas del conflicto armado y de la negociación, por lo que hizo especial énfasis en si política integral para la paz (Departamento Nacional de Planeación, 1998. pp 304).

La base principal de la política de seguridad o política integral para la paz, se denominó Plan Colombia, el cual nació como “un conjunto de proyectos de desarrollo alternativo como parte de la política externa de Colombia” (Jarrín, O. 2004, pp 9), el cual se concibió bajo tres esferas, a) sustitución de cultivos ilícitos, atención a la población desplazada y acciones especiales en las áreas donde la violencia ha sido más *crítica*, hablando no solo de la violencia que genera el conflicto armado, sino además la producida por el narcotráfico y la que se denominó en el plan, como ordinaria (Departamento Nacional de Planeación, 1998. pp 306).

Adicionalmente, se enfatizó en que en desarrollo de la política integral para la paz, habría un fortalecimiento cultural, así como entrenamiento y capacitación a la Policía Nacional, como actor principal. Este plan se convirtió hacia el año 2000, en el mayor factor de apoyo económico de Estados Unidos a Colombia.

Otra bandera del cuatrienio Pastrana fue el proceso de paz que defendió desde su anuncio en el discurso de posesión el 7 de agosto de 1998, cuyo ingrediente principal fue el despeje militar de los municipios de Mesetas, La Uribe, La Macarena, Vista Hermosa, municipios del departamento del Meta y San Vicente del Caguán, departamento del Caquetá², un área total de 47.000 kilómetros cuadrados, libres de la presencia militar, en la que se adelantarían los diálogos entre el gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –Farc.

El proceso tuvo como principales características, una negociación en medio de la permanente confrontación militar, salvo en la zona de despeje, definición de la

² Para profundizar, ver *Resolución No. 85 del 14 de octubre de 1998* del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República: Por la cual se declara la iniciación de un proceso de paz, se reconoce el carácter político de una organización armada y se señala una zona de distensión.

agenda común por el cambio de una nueva Colombia, participación de diversos grupos sociales y acompañamiento de la comunidad internacional (Centro Memoria Histórica. 2014, pp 1).

El desarrollo del proceso no fue fácil, y podría decirse que “avanzó muy lentamente” (Centro Memoria Histórica. 2014, pp 1), varios factores influyeron en ello, entre otros, la falta de claridad entre el gobierno y las Farc respecto de los organismos judiciales y autoridades civiles, permitiendo a la organización armada, ejercer el control total en el territorio, pese a que evitar estos hechos, había sido objeto de recomendación por parte de los altos mandos militares al presidente (El Tiempo, 1998); los secuestros perpetrados por las Farc, los ataques y asesinatos que involucran civiles, condujeron “el proceso de paz hacia la fractura” (Unicef, 1999, pp 10).

Frente a los pocos los resultados del proceso de paz, las dificultades con la cúpula militar no se hicieron esperar, pues el anuncio de prorrogar por 90 días la zona de distensión y luego por 30 días más, pese a los secuestros y asesinatos que seguía perpetrando la guerrilla, 20 días después se desencadenó, en la renuncia del Ministro de Defensa (El Tiempo, 2001), “por diferencias en torno al manejo del proceso de paz” (Revista Semana, 1999). Acto seguido, varios Generales presentaron su renuncia en solidaridad (Revista Semana) con su jefe inmediato, siendo opacada la crisis en una reunión presidida por el presidente, quien adquirió compromisos con los Oficiales, tales como darles mayor relevancia dentro del proceso de paz.

La salida a la crisis dejó tranquilos a los altos mandos militares, pues a la fecha habían sentido que el proceso de paz no era viable y que no conocían su columna vertebral (Revista Semana, 1999), sino porque tal como lo expuso en su momento el profesor Alejo Vargas, “en toda negociación de este tipo se deben resolver asuntos que son estrictamente militares, (...) ellos [los militares] son un factor de poder real en la sociedad y pretender hacer una negociación exitosa sin los militares o a espaldas de ellos, no es real” (Vargas, A., 2008, p 125).

El proceso finalizó, en atención a los constantes reveses de las Farc, que seguían delinquiendo, por lo que el 20 de febrero de 2002 se ordenó el regreso de la Fuerza Pública a las zonas que se habían despejado militarmente, y a través del *decreto*

333 del 28 de febrero de 2002, se activó el teatro de operaciones³ en el sector geográfico despejado.

De otro lado, y respecto a los proyectos de ley sobre Seguridad y Defensa del periodo presidencial estudiado, se tiene que el 17 de septiembre de 1998 el senador Vargas Lleras y otros, presentaron proyecto de ley de sobre la organización y funcionamiento de la seguridad y defensa nacional, el cual es en esencia, el mismo articulado de los proyectos presentados en 1996, y también la exposición de motivos es la misma (Gaceta Judicial. 079 de 1998, p. 25).

En esta oportunidad, el proyecto no alcanzó a la primera ponencia en la Comisión Segunda del Senado y a la postre, fue archivado.

Posteriormente, nació a la vida jurídica la *Ley 684 de 2001*, que “recoge los aspectos básicos de los *decretos 3398 de 1965* y *1573 de 1974*, los cuales, junto con la *Ley 48 de 1968* fueron las normas rectoras de la seguridad nacional hasta la aprobación de esta nueva ley” (Leal, F. 2002, p. 174); sin embargo, y como se verá en otro capítulo de esta investigación, solo ocho meses después de su publicación, tras un examen de constitucionalidad, mediante *sentencia C-251*, fue declarada inexecutable en su totalidad.

2.4. Hacia un Estado comunitario – Álvaro Uribe Vélez (2002-2006)

El plan de gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez, en su primer capítulo, denominado “Brindar seguridad democrática”, presenta una serie de objetivos directamente relacionados con la Defensa y la Soberanía Nacional, tales como control del territorio y la soberanía, fortalecimiento de la Fuerza Pública, seguridad urbana, entre otros. En el plan de Gobierno, se determina que “la seguridad democrática trasciende el concepto de Seguridad Nacional (...) pretende asegurar la viabilidad de la democracia y afianzar la legitimidad del Estado” (Plan Nacional de Desarrollo. 2002, p. 21).

En la presentación del objetivo brindar seguridad democrática, del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, se manifestó que se desarrollarían “mecanismos jurídicos para contener la violencia, como la Ley de Defensa y Seguridad y demás

³ El *decreto 333 de 2002* define Teatro de Operaciones como el área geográfica en donde en razón de posibles amenazas o la alteración del orden constitucional, la soberanía, la independencia y la integridad territorial se desarrollan operaciones militares contenidas en los planes tácticos, para el cumplimiento de la misión constitucional de la Fuerza Pública

regulaciones que se requieran para una adecuada implementación de la política” (Plan Nacional de Desarrollo. 2002, p. 40). No obstante, el interés en la seguridad por parte del gobierno en este período, no se expidió una ley de Seguridad y Defensa Nacional.

En el año 2003, y en desarrollo de su plan de seguridad, se publicó la política de Defensa y Seguridad Democrática, sobre el que llama la atención, la afirmación por parte de la entonces ministra de Defensa, Martha Lucía Ramírez, con relación a

Las diferentes personas del sector académico y empresarial que examinaron este documento insistieron en la necesidad de que esta, como una política de Estado, tenga continuidad a largo plazo en sus objetivos fundamentales. Por ello hemos propuesto su permanencia del 2002 al 2012 (Política de defensa y seguridad democrática. 2003, p 10).

Se designó como coordinador a nivel nacional de las políticas de Seguridad y Defensa al Consejo de Seguridad y Defensa Nacional, que actuará como asesor del Presidente de la República, en la determinación de las prioridades y responsabilidades para la Fuerza Pública (Política de Defensa y Seguridad Democrática. 2003, p 16), quedando una vez más el derrotero de las Fuerzas Armadas, en manos del Consejo de Seguridad y Defensa Nacional.

La Política de Seguridad Democrática, implementó entre otros, los denominados soldados campesinos, las redes de informantes, el plan de recompensas, estímulo a la deserción de combatientes ilegales, así como la creación y rehabilitación de zonas de influencia guerrillera (Leal, F. 2006), buscando terminar con la violencia que azotaba al país, siendo este el “primer diseño político, estratégico, doctrinario y coordinado que se ha hecho desde el centro del Estado, en materia de defensa, en toda la historia del país” (Arbeláez, A. p. 202), teniendo como único antecedente la formulación de la estrategia nacional contra la violencia del presidente Gaviria (Leal, F. 2006, p. 11) ya estudiada en el presente documento.

No obstante, este periodo no fue la excepción en la confusión de los roles entre los miembros de la Fuerza Pública, pues desde el mismo planteamiento de la política de seguridad, se hizo claridad en que la situación particular de Colombia, en relación con el narcotráfico, históricamente ha desdibujado los límites de la seguridad interior y la defensa nacional (Política de Defensa y Seguridad Democrática. 2003, p 20), intereses que doctrinariamente deberían ser protegidos por la Policía Nacional y las

Fuerzas Militares respectivamente. Por lo que en el año 2006, Leal Buitrago recomendó: “La transición (...) de la recuperación territorial frente a guerrillas y paramilitares tiene que contar con una presencia estable de la Fuerza Pública. Y ello no debería ser una función militar sino ante todo policial (...)” (Leal, F. 2006, p. 29).

Este periodo no escapó a problemas entre el gobierno y la alta oficialidad militar y de policía, lo que generó un cambio no solo de la cúpula, sino de ministro, pidiéndosele la renuncia a la ministra Martha Lucía Ramírez, siendo relevada por un empresario antioqueño y 20 meses después, del asesor jurídico del presidente, ambos, con total desconocimiento de los asuntos militares (Leal, F. 2006, p. 29), dejando en evidencia la inestabilidad de la Fuerza Pública, desde la punta del triángulo.

Es así como con la posibilidad de ser reelegido, gracias al referendo reformativo de la Constitución Política, se termina el primer periodo de Álvaro Uribe Vélez, abriendo paso a lo que posteriormente se conocería como la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática.

Ahora bien, en este período presidencial, el senador Jairo Clopatofsky Ghisays, presentó el proyecto de ley por medio del cual se crea la Comisión Especial de Inteligencia y Seguridad Nacional del Congreso de Colombia, al cual se le asignó el número 193/03, documento en el que se determinaba dicha comisión como soporte y apoyo a la gestión de las comisiones segundas de senado y cámara; a ésta comisión se le asignaba la función de analizar proyectos de ley sobre Seguridad y Defensa, teniendo la facultad de citar o emplazar a cualquier persona, a fin de escuchar las declaraciones que sobre estas materias deba rendir. En virtud de conocer sobre todos los temas de seguridad y defensa, estaría adscrita al Ministerio de Defensa Nacional.

La comisión estaría compuesta por dos senadores y tres representantes a la cámara, todos pertenecientes a las comisiones segundas constitucionales, personas que debían haber sido oficial o suboficial de las fuerzas armadas, reservista, ministro, viceministro o asesor del Ministerio de Defensa Nacional, o haber sido funcionario de inteligencia del Departamento Administrativo de Seguridad –DAS o de la Fiscalía General de la Nación; en caso de no contar con estos requisitos, el congresista elegido debía adelantar el curso de altos estudios en la Escuela Superior de Guerra. La comisión debía reunirse por lo menos una vez al mes.

En la exposición de motivos, el ponente hace referencia a la necesidad de contar con la información por parte de los Estados y de que dicha información, esté en manos del gobierno, a través de sus fuerzas armadas, las cuales están en Colombia debidamente conformadas y cuentan con organismos que producen inteligencia y contrainteligencia, “requiriendo a la fecha una normatividad que las proteja, y que regule su actividad, a través de un marco jurídico, de especial protección” (Gaceta Judicial. 175 de 2003, p. 6).

Otro aspecto relevante en la exposición de motivos (Gaceta Judicial. 175 de 2003, p. 7), que por su importancia para el presente documento se traduce, es el siguiente:

Que sea la oportunidad en este documento que recoge esta iniciativa legislativa, para hacer de público conocimiento, que tenemos en nuestras cárceles que teniendo a hombres y mujeres que prestando sus servicios a la nación en inteligencia como infiltrados en los grupos de delincuentes y narcoterroristas, han caído detenidos por las autoridades en las operaciones que ellos mismos ayudaron a desarrollar para que culminara con éxito (...). En Estados Unidos, las agencias centrales de inteligencia, gubernamentales o militares, cuentan con el respaldo irrestricto de la ley, donde manifiestan que es un caso federal de seguridad nacional la justicia actúa de inmediato para colaborarles y protegerlos a toda costa (...).

El proyecto fue radicado en la plenaria del Senado y repartido a la Comisión Primera constitucional permanente; sin embargo, no alcanzó a la primera ponencia, siendo archivado por cambio de legislatura.

En el año 2005, los senadores Rafael Pardo Rueda y Andrés González, en asocio con los representantes a la cámara Luis Fernando Velazco y Gina Parody, presentaron el proyecto de ley con radicación en el senado No. 269/05, por medio del cual se crea la ley ciudadana y rural, a través de este proyecto, se pretendía crear una cuarta fuerza a la que denominaron guardia colombiana, que tendría como función, consolidar la seguridad de las zonas rurales de Colombia.

Este proyecto fue incluido en la presente investigación, en virtud de las consideraciones presentadas por sus autores, entre las que puede resaltarse “la organización y misión constitucional, no permite radicar contingentes con el propósito de prestar seguridad territorial. No es su función y no debe distorsionar su objetivo primordial en tareas de policía rural” (Gaceta Judicial. 198 de 2005). Este argumento es un evidente reconocimiento desde el legislador, que los roles de la fuerza pública no

están establecidos en debida forma, lo que de trasfondo tiene, inseguridad jurídica para estas personas.

El proyecto fue radicado en la plenaria del Senado y repartido a la Comisión segunda constitucional permanente; sin embargo, no alcanzó a la primera ponencia, y fue archivado.

2.5. Estado comunitario: desarrollo para todos – Álvaro Uribe Vélez (2006-2010)

Para el segundo periodo presidencial de Álvaro Uribe Vélez, se lanzó el plan de gobierno bajo el lema “Estado Comunitario: Desarrollo para todos”, el cual fue erigido, como un impulsor de la participación, connatural al Estado colombiano, garantizado a través de la seguridad democrática (Departamento Nacional de Planeación. 2006, p. 19).

La Política de Seguridad Democrática, ya había a esta fecha pasado el límite de lo que se había planteado desde su concepción, presentándose lo que se denominó por analistas, un “agotamiento de la política” (Granada, Restrepo & Vargas. 2009, p. 98), debiendo el nuevo Ministro de Defensa, Juan Manuel Santos Calderón, adelantar una revisión del escenario estratégico de seguridad, y tras entender que ya no era el mismo del año 2003, estructuró la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (Granada et al., 2009), bandera en materia de seguridad para el segundo y último cuatrienio de Álvaro Uribe Vélez.

En la presentación de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática, se indicó que habría reformas estructurales en la definición de roles y misiones de la Fuerza Pública (Política de Consolidación de la Seguridad Democrática, p. 13), entre otras, partiendo de la premisa de modernización (Política de Consolidación de la Seguridad Democrática. 2006, p. 44). Este escenario, marcó un hito respecto de la definición, o por lo menos el planteamiento de la definición de los roles y misiones para los miembros de la Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, con lo que se crearía gran expectativa al interior de la Fuerza Pública, pues de esto, el gobierno central hasta ese momento, en la historia político-militar de Colombia, no había emitido un pronunciamiento dentro de una Política de Seguridad y Defensa Nacional.

Se planteó también en la Política de Seguridad, que esta podría ser el “eje de una política de seguridad permanente y de largo plazo, de forma que el país no siga

sometido a los vaivenes de estrategias de seguridad coyunturales” (Política de Consolidación de la Seguridad Democrática. 2007, p. 13), lo que intrínsecamente reconoce que pese a una agenda histórica de violencia en Colombia, no se había implementado un marco legal continuo que involucrara a la seguridad y la defensa nacional en el país. Uno de los estandartes para dar cumplimiento a este objetivo, fue “adelantar iniciativas como la ley de seguridad y defensa” (Política de Consolidación de la Seguridad Democrática. 2007, p. 45), tema que al igual que el periodo 2002-2006 se quedó solo en un objetivo, pues nunca se materializó.

En materia de seguridad, hubo en este periodo varios aspectos a tener en cuenta, solo por citar a algunos, se tiene la operación jaque, la muerte de Raúl Reyes, “JJ”, Hugo Sandoval, del “Negro Acacio”, de Martín Caballero, la desarticulación de dos frentes, el denominado Oscar William Calvo del EPL y el Gustavo Chacón del ELN , así como el desmantelamiento del llamado ERP, la captura de alias “Martín Sombra”, la desmovilización de “Karina” e “Isaza” (Atehortúa & Rojas. 2009, p. 66), lo que evidencia el gran esfuerzo que se estaba realizando la Fuerza Pública. Empero, “la seguridad no es solo la protección frente al delito violento, sino también la seguridad de no morir de hambre, de conseguir empleo (...) y dignidad de los derechos humanos y constitucionales” (Atehortúa & Rojas. 2009, p. 67), algo como la seguridad humana, referida previamente.

Por otro lado, en este período presidencia, la senadora Martha Lucía Ramírez, presentó el proyecto de *Ley No. 246/09* por el cual se establece el sistema de seguridad y defensa nacional y se dictan otras disposiciones (Gaceta Judicial. 127 de 2009, p. 1), cuyo objeto, era establecer el Sistema de Seguridad y Defensa Nacional, conformado por el conjunto de principios, políticas, estrategias, objetivos, procedimientos, organismos, funciones, responsabilidades de los componentes del Estado y la utilización de los recursos en tal materia.

Este proyecto plantea por primera vez en uno de ésta categoría, la obligatoriedad para el Gobierno Nacional de formular la estrategia nacional de Seguridad y Defensa, con proyección a diez años, siendo esta la base, para la elaboración de los planes y estrategias de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional; así mismo, determinaba que al iniciar un periodo presidencial, se debía diseñar e

implementar la Política Nacional de Seguridad y Defensa o adoptar la de la administración precedente.

Son diversos los argumentos presentados en la exposición de motivos (Gaceta Judicial. 127 de 2009, p. 10) del proyecto de ley analizado; sin embargo, para lo que atañe a esta investigación, se resalta lo siguiente:

La ausencia de una ley de seguridad y defensa como una visión de mediano y largo plazo, ha ocasionado una actitud errática por parte de los distintos gobiernos, los cuales han operado sobre la marcha, operando el conflicto con estrategias parciales y de corto plazo. (...) Es evidente así, el imperativo de sentar las bases normativas que permitan la formulación e implementación de estrategias de seguridad y defensa dotadas de una visión de largo plazo con elementos doctrinales y programáticos para fundamentar y dirigir las actuaciones lideradas por el Estado, a fin de preservar y fortalecer la seguridad y defensa del país.

Otro argumento se relacionó con la corrección en el proyecto, de los yerros detectados por la corte constitucional a la *Ley 684 de 2001*, mediante *sentencia C-251 de 2002*, a manera de ejemplo, la supresión de la figura del poder nacional y teatro de operaciones que iban en contravía de la Constitución Política (Gaceta Judicial. 127 de 2009, p. 10).

El proyecto fue entonces repartido a la Comisión Segunda Constitucional permanente, culminando allí su trámite, ante el retiro de éste por parte de la senadora Martha Lucía Ramírez, conforme al *Artículo 155* de la *Ley 5 de 1992*, quien cinco días después de presentarlo, renunció a su curul en el senado, con miras a las elecciones presidenciales de 2010 (La silla vacía, 2016), quedando así archivado el más reciente proyecto de ley sobre Seguridad y Defensa presentado en los últimos siete años.

2.6. Prosperidad para todos (Más empleo, menos pobreza y más seguridad) – Juan Manuel Santos Calderón (2010-2014)

Terminando su periodo como ministro de Defensa del gobierno de Álvaro Uribe, inicia su propio cuatrienio presidencial, con un enfoque en la seguridad directamente relacionado con su discurso como Ministro, lo que solo con observar el lema de su Plan de Gobierno, puede ser dilucidado Más empleo, menos pobreza y más seguridad (Prosperidad para todos, 2011), pareciera que se antepone levemente el aspecto económico, pero sin dejar de lado el de seguridad.

Al instrumento para afrontar el reto de la seguridad, se le denominó Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad –en adelante PISDP, la cual, es presentada como una continuidad de las Políticas de Seguridad Democrática y de consolidación de la seguridad democrática de su antecesor, con la incorporación de nuevas metas y objetivos estratégicos (PISDP. 2011, p. 7), lo que en principio se podría asumir favorable al deseo de contar con una política continua, que como se ha visto hasta ahora, no ha sido denominador común en Colombia, muy a pesar de la violencia interna y las amenazas en materia internacional que ha envuelto al país.

Ahora bien, la PISDP planteó desde su nacimiento la creación de una estrategia macro, la cual se observa en estos términos:

Ya en lo que concierne al marco general de política para el sector [Seguridad y Defensa], el Ministerio de Defensa Nacional impulsa el diseño un conjunto de estrategias que apuntan a un balance entre seguridad interna y disuasión externa, que permita no solo hacer sostenible el esfuerzo de la última década, sino blindar a la nación frente a la feroz dinámica del crimen transnacional. Esto incluye el planteamiento de una estructura de fuerza polivalente e interoperable (PISDP. 2011, p. 25).

Con relación al planteamiento de las fuerzas polivalentes, expresión que es definida por la Real Academia de la Lengua, en su acepción más cercana dentro del contexto, como un adjetivo: “que vale para muchas cosas”, llama la atención que aunque hasta la fecha de emisión de la PISDP, la Fuerza Pública ha obedecido a múltiples roles dentro de su accionar, no se había puesto de manera expresa desde el ejecutivo, lo que en principio implicaría, que en aras de velar por la seguridad jurídica de los miembros de las Fuerzas Armadas, sería este el periodo presidencial en el que se impartiría para ellos, bajo el amparo constitucional, una carta de navegación clara y definida.

En esta fase de la historia político-militar de Colombia, sucedió que, tal como lo expone el profesor Alejo Vargas:

La Fuerza Pública ha probado su capacidad estratégica y táctica para actuar de manera coordinada (...) el mensaje para las guerrillas (...) no existe ninguna posibilidad de victoria militar, y en esa medida, solo les queda el camino de una negociación política (Vargas, A. 2011, p. 11).

Lo anterior, es reforzado con la afirmación del militar retirado Carlos Alfonso Velásquez, quien indica que “quedó así en evidencia que son instituciones de Estado, no de los gobiernos” (Velásquez, C. 2011), lo que en efecto generó que el 19 de noviembre

de 2012, se instalara en La Habana (Cuba) una mesa de negociación entre el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia–Farc (Caracol, 2015).

Se iniciaron entonces los diálogos de paz, a fin de buscar por vía de negociación la terminación del conflicto armado, es por lo que a mediados de 2014, se habían acordado tres aspectos de la agenda establecida 1) política de desarrollo agrario integral, 2) participación política y 3) solución al problema de drogas ilícitas (Presidencia de la República de Colombia. 2014, p. 135); pese a ello, al término de este periodo presidencial no hubo reformas en el ámbito militar respecto de la seguridad y la defensa nacional o en su defecto, la expedición de un marco normativo relacionado con estos preceptos, no obstante la continuidad en los ataques contra la guerrilla (Presidencia de la República de Colombia. 2014, p. 136), en la que la Fuerza Pública ha seguido actuando bajo el cumplimiento de su deber.

2.7. Todos por un nuevo país – Juan Manuel Santos Calderón (2014-2018)

En el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, emitido en el marco del segundo periodo presidencial de Juan Manuel Santos, se precisa la Seguridad y Defensa como primer objetivo dentro de la estrategia de “fortalecimiento de los roles del Estado para el goce efectivo de derechos de todos los habitantes del territorio” (Plan Nacional de Desarrollo. 2015, p. 465), no obstante, se denota diferencia de la postura existente al inicio del periodo presidencial 2010-2014, pues se observa un “redireccionamiento de una sociedad en conflicto a una en paz” (Ramírez, C. 2015).

La cuarta estrategia se denominó fortalecer las acciones de bienestar, moral combativa y seguridad jurídica de la Fuerza Pública, pero en ésta se relaciona el mejoramiento al sistema de salud, vivienda, educación, gestión de riesgo, pensión, defensa técnica y especializada de los miembros de la fuerza pública y acto seguido se presenta la estrategia modernizar y fortalecer las instituciones de Seguridad y Defensa, en esta última se menciona como reflexión que “las perspectivas de un escenario de construcción de paz , hacen necesaria la definición de una hoja de ruta que permita construir el futuro del sector seguridad y defensa” (Plan Nacional de Desarrollo, 2015, p. 479).

Como se ha indicado en todos los análisis presentados en el presente escrito respecto de las políticas de Seguridad y Defensa implementadas por los presidentes de

Colombia desde 1991 hasta 2016, no se expidió una ley de seguridad y defensa, ni el anhelado marco normativo que permitiera una continuidad en el Sistema de Seguridad y Defensa Nacional. Lo que sí se expidió, fue la Política de Defensa y Seguridad para la Nueva Colombia 2015-2018, la cual en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo, se fundamenta en la situación de posconflicto a la se verá avocada Colombia.

Lo anterior, aun cuando dentro del planteamiento de dicha política se dejó como evidencia la necesidad de definir los roles de la Fuerza Pública, y el compromiso de generar un marco jurídico adecuado para tal fin (política de Defensa y Seguridad para la Nueva Colombia 2015-2018, p. 7), indicando expresamente:

Así mismo, el Sector [Defensa] reconoce que las amenazas provenientes del entorno global vienen reabriendo el debate de roles y misiones de las Fuerzas Militares y de Policía, debido al impacto que amenazas como el terrorismo y el crimen organizado tienen sobre el orden interno, la libertad y la seguridad de las personas, siendo por ello una prioridad para la Seguridad Nacional. Por ello el Sector planteará este debate que gira en torno a la utilización de las fuerzas militares en operaciones de seguridad interna, así como del desarrollo de herramientas internacionales y marcos jurídicos para tal fin.

Ahora bien, teniendo conciencia de que el proceso de paz colombiano es un tema que no corresponde al centro de la presente investigación, no es posible dejar de analizar la participación de las Fuerzas Armadas en este, por lo que ha de manifestarse que en el proceso para el inicio del segundo periodo presidencial de Juan Manuel Santos, se incluyó la participación de siete militares y policías activos en la mesa de diálogos entre el gobierno y las Farc, oficiales que fueron designados “como comisión de carácter técnico para ir diseñando cómo será el cese al fuego bilateral y definitivo y la dejación de armas”.

3. Antecedentes normativos de la Seguridad y Defensa Nacional en Colombia

En Colombia se han expedido en los últimos 50 años, tres normas en las que se define la Seguridad y la Defensa Nacional, y todas con el denominador común de haber salido de manera pronta del ordenamiento legal colombiano, siendo un hecho como este, una *“tendencia ingenua: suponer que cada vez que haya un problema en la realidad social, la respuesta es modificar la norma”*, en palabras de (Vargas, 2008).

Como se verá, *“a partir de 1965 los militares hicieron énfasis en las operaciones estrictamente militares, y la entrada en escena de las nuevas guerrillas radicales – de las que sobreviven las Farc y el Eln – estimuló el endurecimiento de las acciones armadas”* (Leal, 2011), y es que era precisamente lo que la actualidad del país requería, y desde entonces se inició una prolífera expedición de leyes. El análisis que se efectuará, será en orden de expedición temporal de cada norma, a fin de presentar al lector, el panorama jurídico, de acuerdo a cada etapa política del país.

3.1. Decreto Legislativo No. 3398 de 1965

A través del cual se organizó la defensa nacional, bajo el gobierno de Carlos Lleras Restrepo, entre las consideraciones para su expedición, se tenía la declaración de estado de sitio mediante el *decreto 1288 de 1965*, amparado a su vez por el *Artículo 121* de la Constitución Política de 1885, que en lo pertinente indicaba:

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

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

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

Se resalta además de las consideraciones, la carencia de un “*instrumento legal reglamentario de la Defensa Nacional (...) que defina los alcances de dicha política*”. Pero para el tema que ocupa la presente investigación, se considera importante extraer el siguiente aparte de los considerandos:

Que los deberes que la Constitución Nacional fija al ejecutivo, a las Fuerzas Armadas y a los colombianos en general, en lo que concierne a la defensa nacional, deben ser puntualizados en forma concreta y detallada.

(...)

Que la carencia de un instrumento legal que organice la defensa nacional conlleva grave peligro para la estabilidad del Estado, por lo que es necesario prever las medidas con que debe responderse a cualquier emergencia.

Que las particulares circunstancias de orden público que actualmente vive el país, hacen necesaria la adopción inmediata de medidas que permitan la aflicción de la organización de la defensa nacional, mientras se expide el correspondiente estatuto legal.

Hasta aquí se encuentra entonces un elemento que será común en las normas que se han expedido sobre ésta materia, y es la obligación del Estado de reglamentar lo que hasta esta época era más relevante, la seguridad nacional, que estaba definida en el artículo 1 del decreto en mención, como *la organización y previsión del empleo de todos los habitantes y recursos del país, desde tiempos de paz, para garantizar la independencia nacional y la estabilidad de las instituciones*.

En el artículo segundo se aprecia el alcance de la defensa nacional, comprendiendo el conjunto de disposiciones, medidas y órdenes tendientes a obtener el empleo del potencial nacional en forma oportuna y en la magnitud necesaria ante cualquier clase de agresión exterior, conmoción interior o calamidad pública.

A partir de la expedición del *decreto 1288 de 1965*, se cambió de denominación el Ministerio de Guerra, a lo que aún hoy se conoce como Ministerio de Defensa Nacional.

Se creó el Consejo Superior de la Defensa Nacional, presidido por el Presidente de la República y en su ausencia, del Ministro de Defensa, compuesto además por los ministros de Gobierno, Relaciones Exteriores, Justicia, Hacienda y Crédito Público Trabajo, Comunicaciones, y Obras Públicas, por el Comandante General de las Fuerzas Militares y por el Jefe de Estado Mayor Conjunto. Entre sus funciones más relevantes se encontraba la de coordinar las actividades militares y civiles, así como evaluar la inteligencia estratégica relativa a la defensa nacional.

El último inciso del *Artículo 34* del decreto, determinó que *en tiempo de guerra, conflicto armado, conmoción interior o turbación del orden público, conocerá de todas las infracciones contempladas en este título la Justicia Penal Militar, por el procedimiento de los consejos de guerra verbales*; sin embargo, este decreto fue adoptado como legislación permanente a partir del 21 de mayo de 1965, bajo la *Ley 49 de 1968*, siendo exceptuado este artículo.

3.2. Decreto Legislativo No. 1923 de 1978

Expedido bajo el gobierno de Julio Cesar Turbay Ayala, y fue denominado como el estatuto de seguridad, el cual buscaba, según su exposición de motivos, “enfrentar al enemigo interno”, se expidió bajo el amparo de un Estado de sitio, decretado el 27 de octubre de 1976, con el *decreto 2131*, en virtud de un paro iniciado en el seguro social, que posteriormente se extendió a otras entidades oficiales pertenecientes al Sistema Nacional de Salud, con la pública manifestación de diversos sindicatos de entidades del Estado, para unirse a aquel.

Son varias las consideraciones esgrimidas para la expedición del decreto, *inter alia* la obligación del presidente de la República, a mantener el orden público en todo el territorio nacional y la reiteración de causas que agudizan la perturbación de la paz y tranquilidad del país, creando inseguridad general.

Entre los aspectos que reglamentó el decreto legislativo 1923 de 1978, se encontraban las penas con sus agravantes y atenuantes, para quienes cometieran delitos políticos y relacionados con terrorismo, además, la facultad de la Justicia Penal Militar, para conocer de los todos aquellos delitos, “(...) además de los que se cometan contra la vida e integridad personal de los miembros de las Fuerzas Armadas (...),

encuéntrense o no en actos del servicio (...)” a través de juicios orales, determinando allí el procedimiento que debía seguirse para tales efectos.

El 30 de octubre de 1978, la Corte Suprema de Justicia en sala plena, a través de sentencia de revisión de constitucionalidad, lo declaró parcialmente exequible, pues consideró que los delitos mencionados en el decreto que declaró el estado de excepción persistían, habiendo una necesidad latente de conservar el orden público por parte de las fuerzas del Estado, pero respecto de la facultad para adelantar juicios verbales por parte de la Justicia Penal Militar, señaló expresamente:

e) En el *Artículo 9º del Decreto 1923* las expresiones “encuéntrense o no”, exceden las facultades del Gobierno derivadas del *Artículo 121* de la Constitución, por referirse a la comisión de delitos contra la vida y la integridad personal que no tienen relación directa con la restauración del orden público.

Ello implica entonces, que se conservó la facultad de adelantar juicios por parte de las Cortes Marciales, tanto a militares como a civiles, pero únicamente por la comisión de delitos políticos y contra la vida, pero para este último caso, las víctimas debían encontrarse realizando actos del servicio.

El *decreto 1923* corrió fue derogado tácitamente por el *decreto 100 de 1980*⁴, por el cual se expidió el Código Penal y éste a su vez corrió la misma suerte, al expedirse la *Ley 599 de 2000*⁵ (Cámara de Representantes de Colombia).

3.3. Ley 684 de 2001

Bajo esta ley se reguló la organización y funcionamiento de la Seguridad y Defensa Nacional, y sobre esta, se hará un análisis más amplio, teniendo en cuenta que fue la última ley que existió en el ordenamiento jurídico colombiano, que integraron y definieron los dos temas específicamente.

El proyecto de ley fue presentado por el entonces senador Germán Vargas Lleras, quien “durante sus 12 años como Senador, presento y defendió algunos de los proyectos de ley más importantes para el sector castrense (...)” (León, 2010). En la exposición de motivos, Vargas Lleras indicó entre otros, (1999):

⁴ Ver artículo 378 del decreto 100 de 1980.

⁵ Ver artículo 476 de la Ley 599 de 2000.

Un país como el nuestro, con una población cercana a los treinta y seis millones de habitantes, una geografía disímil y recursos limitados, no puede hacer frente a sus problemas de seguridad y defensa nacional en forma improvisada. Colombia vive hoy un estado de profunda transformación y de conflicto permanente, en el cual están en juego diversos intereses antagónicos. Esta lucha se lleva a cabo con todos los instrumentos del poder, bien sean políticos, militares, económicos y psicológicos. Para contrarrestar los efectos de este fenómeno que perturba la paz y la seguridad, se requiere una norma que permita determinar las políticas y estrategias con suficiente anticipación.

La *Ley 684 de 2001* fue publicada en el diario oficial No. 44.522 del 18 de agosto de 2001, cuyo objeto era definir y conformar un Sistema de Seguridad y Defensa Nacional, entendido como un conjunto coherente de principios, políticas, objetivos, estrategias, procedimientos, organismos, funciones y responsabilidades de los componentes del Estado en tal materia.

En el cuerpo de la ley se incorporó al ordenamiento, la expresión poder nacional, definido en ella como la capacidad del Estado para responder con todo su potencial, ante situaciones que pongan en peligro el ejercicio de los derechos y libertades, con fundamento en los *Artículos 2 y 95* de la Constitución Política.

Como se indicó previamente, la ley definió tanto la defensa nacional, como la seguridad nacional, entendiendo a aquella como:

La integración y acción coordinada del Poder Nacional para perseguir, enfrentar y contrarrestar en todo tiempo y cualquier momento, todo acto de amenaza o agresión de carácter interno o externo que comprometa la soberanía e independencia de la Nación, su integridad territorial y el orden constitucional.

Por su parte, respecto de la Seguridad Nacional se planteó:

En desarrollo de lo establecido en la Constitución Política, es deber del Estado, diseñar en el marco del respeto por los Derechos Humanos y las normas de Derecho Internacional Humanitario, las medidas necesarias, incluido el uso de la fuerza, para ofrecer a sus asociados un grado relativo de garantías para la consecución y mantenimiento de niveles aceptables de convivencia pacífica y seguridad ciudadana, que aseguren en todo tiempo y lugar, en los ámbitos nacional e internacional, la independencia, soberanía, autonomía, la integridad territorial y la vigencia de un orden justo, basado en la promoción de la prosperidad general.

La *Ley de Seguridad y Defensa*, además de lo descrito, contemplaba la inteligencia estratégica, creó el consejo superior de seguridad y defensa nacional, la estrategia de Seguridad y Defensa Nacional.

Transcurridos cerca ocho meses desde su publicación, el 11 de abril de 2002, la Corte Constitucional, tras un examen de constitucionalidad, mediante *sentencia C-251*, la declaró inexecutable en su totalidad, entre otras razones y parafraseando la sentencia, los rasgos democráticos y pluralistas del Estado colombiano que implican un respeto, aún de las políticas de Seguridad y Defensa, a la autonomía de la sociedad civil, “por lo que no es válido, ni siquiera en las más graves crisis institucionales, intentar que ciertos aparatos del Estado, como el ejecutivo, absorban la sociedad para ponerla integralmente a sus órdenes”.

Así mismo, con relación a la imposibilidad de vulnerar la supremacía del poder civil sobre la fuerza pública, enfatizó:

En particular no puede desconocer (...) ni vulnerar la separación de poderes, ni afectar la dirección presidencial sobre las Fuerzas Armadas. No sería entonces legítimo que, en materia de Seguridad y Defensa, todos los órganos estatales quedaran sujetos al gobierno y menos aún las autoridades militares. Y nunca podría una Política de Seguridad y Defensa afectar la distinción entre normalidad constitucional y estado de excepción, y por ello una regulación ordinaria no puede prever un régimen más gravoso para los derecho que el propio estado de excepción, ni abrir la posibilidad para que las autoridades ejerzan facultades que desborden las que podrían tener en el estado de excepción.

3.4. Ley 1621 de 2013

Es la ley estatutaria a través de la cual se expiden normas en relación con las actividades de Inteligencia y Contrainteligencia; entre otras, se resalta la definición de la función de Inteligencia y Contrainteligencia.

Es aquella que desarrollan los organismos especializados del Estado del orden nacional, utilizando medios humanos o técnicos para la recolección, procesamiento, análisis y difusión de información con el objeto de proteger los derechos humanos, prevenir y combatir amenazas internas y externas contra la vigencia del

régimen democrático, el régimen constitucional y legal, la Seguridad y la Defensa Nacional (...)

3.5. Evolución normativa del Consejo Superior de Seguridad Nacional

3.5.1. Decreto 3398 de 1965

El *Artículo 9º* indicaba que el Presidente de la República, “*para la preparación y ejecución de la Defensa Nacional, contará (...) a. (...) El Consejo Superior de la Defensa Nacional*”, cuya conformación, facultades y funciones, se encontraban en el capítulo IV del mismo decreto, dentro de las funciones se aprecia, entre otras, la de coordinar las actividades militares y civil, evaluar la Inteligencia estratégica relativa a la defensa nacional, presentar recomendaciones sobre defensa nacional.

3.5.2. Decreto 813 de 1989

Creó la *Comisión Asesora y Coordinadora de las acciones de los diferentes organismos del Gobierno Nacional para combatir los escuadrones de la muerte, bandas de sicarios o grupos de autodefensa o de justicia privada, equivocadamente denominados paramilitares*. Los integrantes, eran el Ministro de Gobierno (quien la presidiría), los Ministros de Justicia y Defensa Nacional, el Comandante General de la Fuerzas Militares y el Director de la Policía.

Entre sus funciones se encontraban realizar un diagnóstico sobre la situación en el país, por la existencia de tales grupos, elaborar un plan integral de acción contra estos grupos, coordinar los recursos disponibles y las actividades de inteligencia y operacionales para combatirlos

3.5.3. Ley 52 de 1990

A través de la cual se estableció la estructura orgánica marco del Ministerio de Gobierno, además de concederle unas funciones extraordinarias, en el *Artículo 20* señaló:

El Gobierno Nacional podrá organizar con carácter permanente o temporal, organismos de consulta, de decisión o coordinadores, con representantes del sector

público y del sector privado si fuere del caso, con el fin de asesorar al ministerio u ocuparse de recomendaciones o decisiones propias de su competencia (...).

Posteriormente, en el *Artículo 21 ibídem*, expresamente se listaban los consejos e instancias que presidía el Ministro de Gobierno, encontrándose en el literal a, el Consejo Nacional de Seguridad. Respecto de este Consejo, el *Artículo 22* definió: “Tiene por objeto la orientación, formulación de recomendaciones, intercambio de información, diagnóstico, análisis y coordinación de los organismos, acciones y planes, seguimiento y evaluación relativos al orden público interno”.

3.5.4. Decreto 2134 de 1992

Fusionó el Consejo Nacional de Seguridad, el Consejo Superior de la Defensa Nacional y la Comisión Asesora y Coordinadora de las acciones de los diferentes organismos del Gobierno Nacional para combatir los escuadrones de la muerte, bandas de sicarios o grupos de autodefensa, denominando el nuevo organismo de asesoría y coordinación, como Consejo Superior de Seguridad y Defensa Nacional, definiendo su composición, funciones, y la reserva legal de sus deliberaciones y actos.

3.5.5. Decreto 4748 de 2010

Modificó el *Decreto 2134 de 1992*, cambiando el nombre del organismo allí creado, por el de Consejo de Seguridad y Defensa Nacional. Como novedad, a través de este instrumento legal, se crea el Comité Operativo de Seguridad Nacional, el cual se encarga de la implementación coordinada de las decisiones del Consejo de Seguridad Nacional, así como de la toma de decisiones de nivel técnico en materia de seguridad nacional, y se encuentra compuesto por los viceministros para las políticas y asuntos internacionales y el de estrategia y planeación del Ministerio de Defensa, los de relaciones exteriores, justicia y técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, así como el jefe de Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Militares, entre otros.

3.5.6. Decreto 469 del 17 de marzo de 2015

Por medio del cual se modifica la composición del Consejo de Seguridad Nacional y del Comité Operativo de Seguridad Nacional, en virtud de la escisión, supresión, fusión y modificación de algunas entidades y dependencias.

De tal manera que los ahora miembros del Consejo de Seguridad Nacional son:

1. El Presidente de la República (quien lo presidirá).
2. El Ministro del Interior.
3. El Ministro de Relaciones Exteriores.
4. El Ministro de Justicia y del Derecho.
5. El Ministro de Defensa Nacional.
6. El Ministro de Hacienda y Crédito Público.
7. El Director del Departamento Administrativo de Presidencia de la República.
8. El Ministro Consejero para el posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.
9. El Director General de la Dirección Nacional de Inteligencia.
10. El Comandante General de las Fuerzas Militares.
11. El Director de la Policía Nacional.

4. Comportamiento de otros Estados, respecto de su normatividad sobre Seguridad y Defensa

En este capítulo se tiene como objetivo hacer una revisión del comportamiento referente a la normatividad de seguridad y defensa en otros Estados latinoamericanos, para lo cual se seleccionaron dos países federales como Argentina y México y dos unitarios, tales como Chile y Perú, para finalmente hacer un análisis de derecho comparado con Colombia.

4.1. Argentina

Estado conformado por 23 provincias y 1a ciudad autónoma, “las provincias han delegado en el Congreso Nacional el dictado de normativas que rigen determinadas materias, cuestiones que en general son propias de las legislaciones federales (... Defensa Nacional, Fuerzas Armadas)” (Palmieri, 1997), la República Argentina no ha sido ajena a los conflictos internos que de antaño han sufrido los países latinoamericanos en la segunda mitad del siglo XX, por lo que “las transiciones iniciadas en los primeros años de la década de los ochenta dieron cuenta de la dificultad de desmilitarizar la sociedad” (Diamint, 1992).

La búsqueda de cambiar esa imagen internacional de ser un país hostil, “luego de la guerra de las Malvinas, en que Argentina se mostró como un país agresor, los gobiernos constitucionales realizaron esfuerzos para mostrar un compromiso con el mundo occidental (...)”, (Diamint, 1997), en otras palabras, como lo presenta la experta argentina en temas de seguridad, ponerse como “meta principal lograr confiabilidad”.

En 1988, el Congreso Argentino expidió la *Ley No. 23.554*, denominada ley de Defensa Nacional, en la cual define a la Defensa Nacional como:

La integración y acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación, para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo.

Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la libertad de sus habitantes.

Llama la atención como en el *Artículo 4º* de la referida ley, se hace especial diferenciación entre Defensa Nacional y la Seguridad Interior, haciendo énfasis en que

ésta última deberá ser regida por una Ley Especial, siendo esta separación, el “eje de la discusión” en el país, como lo define (Casciana, 2010).

Es así como Casciana citando a Sain (2010, p 3) indica que “el Congreso colocó a la defensa nacional como una función estatal tendiente a garantizar de forma exclusiva la seguridad externa del país, configurando un ámbito de competencia institucional particular y diferente del correspondiente a la seguridad interior”, ésta última será objeto de revisión en este mismo capítulo.

Otro aspecto que se considera relevante, es que la reglamentación de esta Ley que como se indicó fue promulgada en 1988, se materializó a través del *decreto 727 de 2006*, cerca de 20 años después, y entre sus consideraciones, pueden apreciarse las siguientes:

Que como consecuencia de la falta de reglamentación el sistema de defensa careció de las necesarias precisiones en torno a las responsabilidades que deben asumir las instancias que lo componen, impidiendo su funcionamiento pleno y ordenado.

Que la definitiva consolidación de una institucionalidad en materia de defensa nacional contribuirá a evitar la posible confusión entre los conceptos Seguridad Interior y Defensa Nacional.

Que debe entenderse que toda forma competente de ejercicio del gobierno político institucional sobre los asuntos de defensa y sobre las Fuerzas Armadas, no puede reducirse a meros actos y prácticas formales y simbólicas, sino que supone básicamente la manifestación de una firme voluntad política de dirección y gobierno institucional del área.

Atendiendo a la clara división entre defensa nacional y seguridad interna, el 6 de enero de 1992, fue promulgada la *Ley 24.059*, mediante la cual se establecieron las bases jurídicas, orgánicas y funcionales, tendientes a garantizar la seguridad interior en la República Argentina.

De esta ley se considera pertinente extraer la definición de seguridad interior, planteada en el *Artículo 2*:

“(…) la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la constitución nacional”.

El *Artículo 3º* de la ley, hace claridad sobre la competencia de las fuerzas policiales y de seguridad de la Nación, en aras de alcanzar los objetivos previamente transcritos. De otro lado, y en atención al carácter federal de Argentina, se precisa importante el artículo 5º, en relación con que la seguridad interior, está reglada mediante leyes nacionales y provinciales, teniendo ésta ley un carácter de convenio, respecto de la acción coordinada interinstitucional con las provincias que adhieran a ella.

Finalmente, se hace alusión a la *Ley No. 25.520* promulgada el 3 de diciembre de 2001, mediante la cual se establecieron las bases jurídicas orgánicas y funcionales del sistema de inteligencia de la Nación, y además se crea la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar, como dependiente del Ministerio de Defensa, haciendo alusión a lo ordenado en la ley de defensa nacional. Es esta “la primera ley que reguló en forma pública el tema en la Argentina, ya que anteriormente la materia estaba regida por normativa secreta” (Colás).

Valga además mencionar que Argentina cuenta con un Libro Blanco de la Defensa Nacional, cuya actualización más reciente, data del mes de septiembre del año 2015, que si bien es cierto no corresponde a una ley, en efecto si establece parámetros sobre la defensa y en palabras de la presidenta Argentina Cristina Fernández, “Es, en cierta manera, una evaluación y una rendición de cuentas (...) una invitación a proyectar y pensar el futuro (...) recorrido integral e integrador de todo lo realizado en la materia” de defensa (Libro Blanco, 2015).

4.2. México

Compuesto por 32 Estados incluyendo, 1 Distrito Federal, se encuentra vigente en su legislación, la ley de Seguridad Nacional, la cual fue publicada en el diario oficial de la Federación, el 31 de enero de 2005, en el *Artículo 3º*, puede encontrarse la definición de Seguridad Nacional, que indica:

Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

La protección de la Nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;

La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;

El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;

El mantenimiento de las partes integrantes de la federación (...);

La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y

La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico, social y político del país y sus habitantes.

La ley prevé que en el Plan Nacional de Desarrollo y de su programa, se definan temas de seguridad nacional, sirviendo éstos como base para la elaboración de la Agenda Nacional de Riesgos.

Otra ley relacionada con el tema de estudio en los Estados Unidos Mexicanos, es la ley orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en cuyo artículo primero se aprecian sus misiones generales, entre las cuales se destaca “I. Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la Nación y II. Garantizar la seguridad interior”.

Como se observa, en los Estados Unidos Mexicanos, la seguridad y la defensa, son definidas dentro del concepto único de seguridad nacional, siendo éste un aspecto bajo la responsabilidad del ejército, en este entendido, “los militares se modernizaron en términos de equipo militar, (...) incrementaron más del doble sus números y lo más importante, el progreso en educación militar ha tenido el más grande impacto sobre la influencia militar en cuestiones de seguridad nacional” (Sandoval, 2000).

México al igual que Argentina, cuenta con un libro blanco de la defensa, que data del año 2004, en el que puede apreciarse, entre otros, un diagnóstico de la seguridad y defensa del país, así como la definición de los objetivos nacionales.

4.3. República de Chile

Dividido en 15 regiones con autonomía limitada, Chile cuenta con el *decreto 890 de 1975*, en el se definen los delitos contra la soberanía nacional, la seguridad exterior, seguridad interior, el orden público, contra la normalidad de las actividades nacionales, sus penas, agravantes y atenuantes, así como la competencia de su investigación, a la justicia ordinaria o penal militar, dependiendo si quien lo cometió es aforado, le corresponderá a ésta última, este decreto se encuentra vigente y tuvo su última actualización en el año 2010.

Ahora bien, existió en Chile el Consejo Superior de Seguridad Nacional, el cual fue creado mediante decreto con fuerza de *Ley No. 181 de 1960*; este decreto fue derogado por el *Artículo Quinto* del Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional.

Con relación a la definición de Seguridad y Defensa Nacional, ha de indicarse que la ley antes mencionada no las presenta, pero es esto posible de dilucidar, en el libro blanco de la defensa de Chile (2010), a saber:

Seguridad Nacional. Toda acción encaminada a procurar la preservación del orden jurídico institucional del país, de modo que asegure el libre ejercicio de la soberanía de la Nación, tanto en el interior como en el exterior, con arreglo a las disposiciones establecidas, en la Constitución Política del Estado, a las leyes de la República y a las normas del derecho internacional, según corresponda.

Defensa Nacional. Persigue alcanzar una condición de seguridad externa tal que el país pueda alcanzar sus objetivos nacionales libre de interferencias exteriores. Siendo una e integral, y estando dirigida, coordinada y armonizada por el Estado (...).

De otro lado, puede hacerse referencia a que Chile elaboró “una estrategia nacional de Seguridad y Defensa hasta 2024 como parte de un esfuerzo de ordenar y clarificar los esfuerzos de seguridad del país” (Cervera, 2012), indica adicionalmente la autora que “es la primera vez que un país iberoamericano acomete esta tarea”, publicándose en el mismo año 2012, una corrección.

“Sin embargo, ambos documentos no fueron oficializados, ni por su gobierno ni por la actual administración de la presidenta Bachelet (2014-2018). Se presume (...) debido a las múltiples y variadas críticas negativas que recibió (Rivas, 2014), siendo éste un esfuerzo que bien vale la pena resaltar, pero a la fecha ha quedado en letra muerta.

4.4. Perú

País compuesto por 24 regiones, tiene vigente la *Ley No. 28.478 del año 2006*, sobre el sistema de Seguridad y Defensa Nacional, en la que integra no solo la definición de Seguridad y Defensa Nacional, sino además, las que por considerarlas de alta importancia para el presente estudio se transcriben:

Amenaza: Situación o actitud generada a través de capacidades y acciones de opositores, adversarios, enemigos evidenciados o potenciales que afecten el logro de los intereses y/u objetos de la seguridad nacional.

Objetivos Nacionales: Son situaciones por crear y alcanzar, que expresan los intereses y aspiraciones vitales que la nación busca satisfacer en un determinado periodo de su existencia. Orientan la acción de sucesivos gobiernos y tienen vigencia mientras subsistan los intereses y aspiraciones nacionales que le dieron origen.

Poder nacional: Es la capacidad actual que tiene el Estado, resultado de la integración de todos los recursos de disponibilidad inmediata, tangible e intangible que pueden aplicar en un momento determinado para imponer su voluntad y lograr sus fines en el ámbito interno y externo, pese a los obstáculos de diversa índole que se interpongan.

Potencial nacional: Es la totalidad de los recursos tangibles e intangibles de disponibilidad inmediata que en determinado momento existen en la realidad nacional, en situación latente y que son susceptibles de aprovechamiento por el Estado, para la consecución de sus fines, mediante su incorporación al Poder Nacional. La transformación de este potencial que se convierte en poder nacional configura el desarrollo nacional.

Vale la pena mencionar que durante los debates de ésta Ley en Congreso peruano, se discutió la posibilidad de no denominar la ley del sistema de seguridad y defensa nacional”, sino “ley del sistema de defensa nacional, dado que según sostuvo el presidente de la comisión de defensa, señor Ibérico Núñez (Diario de los debates, 2005):

El término seguridad resulta ser un concepto amplio, que vas más allá que el de defensa. El lenguaje especializado (...) tiende a emplear seguridad en vez del concepto restringido de defensa, de modo que no se nos limite al ámbito estrictamente militar en que se ubica este término”

Perú por su parte, también cuenta con libro blanco de defensa nacional, el cual fue expedido en el año 2005, siendo presentado como un mecanismo para “dar a conocer a la ciudadanía y a los países amigos que el Perú se guía por los principios de respeto al derecho internacional” (Libro blanco de la defensa del Perú, 2005).

4.5. Análisis de Derecho comparado

Para realizar el análisis, ha de partirse de un punto común, como lo es la normatividad sobre seguridad y defensa en otros Estados latinoamericanos, para el presente caso, se seleccionó Argentina y México, así como Chile y Perú.

4.5.1. Leyes de Seguridad y Defensa. Concepto.

Del estudio ha de destacarse que tanto Argentina como México cuentan actualmente con leyes de seguridad y defensa, en las que además de definir tales conceptos, que para el caso de Argentina lo hace en dos normas que claramente los diferencian; en México, se hace una definición de carácter general sobre lo que es la seguridad nacional, de la que se desprende como una de sus consecuencias, la defensa del territorio.

Chile por su parte, cuenta con un decreto, que si bien es cierto no se denomina de seguridad y defensa nacional, si contiene claramente establecida la seguridad tanto interna como externa, así como los mecanismos para mantenerlas y los procedimientos en caso de ser perturbadas; Perú por su parte, ha establecido un sistema de seguridad y defensa nacional, que amplía el espectro a la estrategia y demás elementos de estas áreas.

En Colombia como se ha visto, existe una gran cantidad de normas que bien podrían relacionarse con la seguridad y la defensa, pero la ley en que se definieron los tales conceptos, fue declarada inexecutable en su totalidad, así que se debe recurrir a la doctrina, así como al manual de Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional, a fin de identificarlos.

4.5.2. De las funciones

En relación con las funciones y competencias de la Gendarmería Nacional, la Prefectura Naval y la Policía Federal, Argentina cuenta con el precedente de la Ley 18.711 de 1970, en la que se establecen las misiones, funciones y jurisdicciones de cada una, las cuales como se observa en su artículo primero, cada una de ellas “ejercerá competencias policiales propias del Estado Federal según las misiones, funciones y jurisdicciones territoriales (...) que se determinen en la presente ley”. De igual forma, México tiene establecidas las funciones de sus Fuerzas Armadas, en leyes divididas así:

Ley orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos (1986, con última reforma en 2014), Ley orgánica de la Armada de México (2002, con última reforma en 2012) y Ley de la Policía Federal (2009, con última reforma en 2011). En cada una de las leyes indicadas, se establece la misión, objetivos, atribuciones y composición de cada Fuerza.

En Chile, se cuenta con un texto denominado Libro de la Defensa Nacional 2010, en el que se pueden apreciar las funciones en tiempo de paz como de guerra de cada una de las Fuerzas Armadas, existe un Estatuto, que se aproxima a una organización del Ministerio de Defensa; sin embargo, no hay una producción con fuerza de ley que se acerque a delimitar las funciones de los miembros de las fuerzas Armadas. En Perú, se aprobó la Ley orgánica del Ejército peruano, en la que se define además de su misión y finalidad, las funciones; así mismo, existe la Ley orgánica de la Policía Nacional del Perú, que define los roles de sus miembros. Se observa como común denominador, que ambas leyes se desprenden del fundamento Constitucional, en donde pueden encontrarse los preceptos de la Seguridad y Defensa Nacional.

En Colombia, pese a que como en los Estados estudiados, existen los preceptos Constitucionales de Seguridad y Defensa Nacional, no existe una ley que los desarrolle, por lo que una de las consecuencias, es que los miembros de la Fuerza Pública, no cuentan con un derrotero que les indique con la merecida claridad y respaldo jurídico, sus funciones y roles.

5. A manera de ejemplo

A manera de ejemplo de la confusión en los roles entre las fuerzas militares y la Policía Nacional, se presenta el caso de las operaciones “Mariscal” y “Orion”, que surgieron en un contexto de “más de 16 operaciones militares” (Coordinación Colombia, Europa, Estados Unidos –CCEEUU. 2014, p. 26) en barrios de Medellín, que en esencia correspondieron a la incursión de soldados del ejército y unidades de la fuerza aérea, además de la Policía Nacional, a la comuna 13 de esa ciudad, a fin de contrarrestar la presencia de organizaciones guerrilleras (El Tiempo, 2007), o como lo manifestó el Estado colombiano, ante la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, “a fin de recuperar el orden en la comuna 13 mediante operaciones especiales las que se habrían adelantado en estricto cumplimiento del deber de la seguridad y protección” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2007, p. 5).

La primera de ellas, tuvo lugar el 21 de mayo de 2002 “fueron 900 miembros de la Fuerza Pública los que participaron en esta acción militar que duró doce horas y media” (Coordinación Colombia, Europa, Estados Unidos –CCEEUU. 2014, p. 26), el ingreso a la urbe, se hizo con “armamento pesado, tanquetas blindadas y apoyo aéreo” (Alto Comisionado de las Naciones Unidas, 2002, p. 6).

La operación “Orión” por su parte, iniciada el 16 de octubre del mismo año, también representó la actuación de miembros de las Fuerzas Militares, en actividades tendientes a recuperar el orden público en Medellín.

No siendo objeto de esta investigación, adentrarse en las acciones puntuales que allí se desarrollaron y que desencadenaron una serie de investigaciones tanto disciplinarias como penales y demandas ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es importante indicar que miembros de las Fuerzas Militares que allí se encontraban, resultaron envueltos en dichas investigaciones.

El tema es si las operaciones “Mariscal” y “Orión” se adelantaron dentro de un marco jurídico adecuado, en un informe de la Procuraduría General de la Nación, se indicó que para esta operación, se suscribió una orden de operaciones conjunta entre el entonces Comandante de la IV Brigada del Ejército y el comandante de la Policía del Valle de Aburrá (Instituto popular de capacitación. 2009). Adicionalmente, las operaciones fueron entendidas como “una expresión de la seguridad democrática y de las llamadas zonas de rehabilitación y consolidación” (Balbín, J. n.d. p. 3), recién

implementadas éstas; sin embargo, son completamente contradictorias a lo que la Constitución Política de Colombia establece respecto del espíritu tanto de las Fuerzas Militares como de la Policía Nacional.

Merece la pena pensar que con una adecuada estrategia de seguridad y defensa nacional, que sea continua, integral, que contemple no solo lo general, sino también lo particular respecto de por ejemplo las funciones de las Fuerzas, los casos especiales en los cuales unas puedan apoyar a las otras y los protocolos que deben cumplirse para poder enmarcarse adecuadamente en el sistema de seguridad y defensa, garantizando que tanto las personas, como las instituciones y claramente el mismo Estado, se encuentran blindados de problemas jurídicos, condenas, deslegitimación y declaratorias de responsabilidad por estar improvisando en aspectos tan delicados como los que en esta investigación se estudian.

Casos que como en las operaciones “Mariscal” y “Orión”, se confunden los roles de la Fuerza Pública, hay bastantes en Colombia, por ejemplo, situaciones en las que unidades militares se enfrentan con policiales o entre ellas mismas, teniendo como producto la baja y/o lesiones de las propias tropas en lo que comúnmente se ha denominado “fuego amigo”.

También puede hallarse esta novedad en casos de falsos positivos, o cuando las fuerzas militares, empezaron a enfrentar a las llamadas bandas criminales, siendo que constitucionalmente tampoco era viable. Pues sobre este caso, y producto de la investigación, se halló en la página web del Comando General de las Fuerzas Militares, un proyecto de directiva permanente de ese mismo Comando, del año 2008, en cuyo asunto se planteaba “difusión y aplicación tareas y roles de la fuerzas militares” (Ministerio de Defensa Nacional. 2009), pero que en el cuerpo de la misma, también se hablaba del rol de la Policía Nacional, y su fin era crear una disposición para que las fuerzas militares también pudieran combatir a las bandas criminales. En los dos últimos folios del proyecto, se aprecia el concepto jurídico el contenido de la directiva, que se precisa bastante oportuno para el tema aquí tratado, pues allí se manifiesta entre otras cosas:

La directiva es ampliamente carente de fundamentación jurídica al sustentarse simplemente a la Constitución Política (...)

El término BACRIM. Efectivamente ni existe una definición legal que le sea aplicado ni mucho menos se le ha fijado una caracterización aplicada, por lo que al máximo se dificulta la labor del ejército (...)

(...) Y en segundo lugar, la imprecisión dificulta al máximo la determinación de roles entre fuerzas militares y PONAL. (...) En consecuencia constitucional y legalmente no es cierto que el Ejército dentro de sus roles tenga la misión de combatir a las bandas criminales, pues es una actividad policial, salvo que como se venía trabajando con directivas anteriores, el Ejército apoye a la PONAL cuando se vea desbordada. (Ministerio de Defensa Nacional. 2009)

El concepto jurídico parcialmente transcrito, demuestra las falencias que subsisten en relación con la Seguridad y la Defensa en Colombia, pues como ya se ha logrado evidenciar, se reglamentan estos preceptos, conforme a los parámetros políticos del gobierno de turno, sin tener en consideración que quienes hacen mover el aparato castrense son personas que con sus actuaciones se ven enfrentadas a una inseguridad jurídica tal, que hoy tiene a cientos de miembros de la Fuerza Pública, purgando condenas en cárceles del país.

Plan Minerva (Sub proyecto Damasco)

El Ejército colombiano cuenta actualmente con un proyecto denominado “Minerva 2015-2022”, el cual se presenta por la institución como “la hoja de ruta que marque los lineamientos del desarrollo institucional a través del fortalecimiento de los subsistemas de educación, doctrina, lecciones aprendidas, instrucción y entrenamiento y ciencia y tecnología” (Ejército de Colombia).

El Director de Doctrina del Ejército Nacional, señor Coronel Pedro Javier Rojas Guevara resumió el Plan como el que “proporcionará las herramientas para la actuación idónea del soldado en tiempo de guerra y de paz, con la articulación armónica de todos los poderes del Estado”.

Dentro del plan, se busca ejecutar 16 sub proyectos, de los que se resalta el denominado “Damasco”, que es presentado por el Ejército como:

Reforma estructural de la Doctrina Militar (...) reforzar las áreas misionales del sector Defensa en concordancia jurídica con los nuevos conceptos de Seguridad y Defensa, reduciendo así la incertidumbre del actuar de las tropas. Su propósito es reestructurar y difundir la doctrina del Ejército Nacional, mediante el establecimiento de regulaciones y parámetros que aseguren la jerarquización, consistencia y estandarización de las publicaciones doctrinarias. (...) De la misma forma, se intenta proponer un proyecto de Ley de Seguridad y Defensa Nacional.

Como se observa, esta iniciativa surge de la necesidad de actualizar la doctrina del Ejército Nacional, y es un esfuerzo que el Ministerio de Defensa está adelantando, teniendo como eje central a dicha fuerza; sin embargo, este esfuerzo bien podría ampliarse a toda la Fuerza Pública, cuya cooperación beneficiaría a todo el personal militar y policial de Colombia.

En agosto del presente año durante una ceremonia, se presentó de manera oficial por parte del señor Comandante del Ejército Nacional, la “Doctrina Damasco”, así como los Manuales Fundamentales del Ejército, en esa oportunidad se definió dicha doctrina como “hito”, y la “guía para la transformación del ejército del futuro”.

Conclusiones

1. Desde el año 2002 hay un vacío normativo en el ordenamiento jurídico colombiano, relacionado con la delimitación de los roles y funciones de los miembros de la Fuerza Pública, esto, pese a que desde entonces, se presentó un proyecto de ley sobre Seguridad y Defensa, pero que no alcanzó a ser siquiera objeto de debate en el Congreso de la República. Corolario de este vacío, es la inseguridad jurídica tanto para el soldado como para el policía, quienes deben seguir cumpliendo las órdenes impartidas.

2. El primer paso en el que Colombia debe avanzar para robustecer su Seguridad y Defensa Nacional, es establecer de manera clara, cuáles son los intereses nacionales, a los que cada gobierno elegido tenga como derrotero, convirtiéndose éstos en el eje central de la Política de Estado de Seguridad y Defensa Nacional, que se aleje de cualquier capricho o decisión de momento político en el país.

3. El vacío normativo evidenciado y la falta de establecimiento de intereses nacionales en Colombia, deben ser objeto de reglamentación dentro del ordenamiento jurídico nacional, para lo cual, es pertinente se expida una Ley de la República, la cual, teniendo en cuenta que la insuficiencia normativa objeto de la presente investigación, afecta en esencia a los miembros de la Fuerza Pública en Colombia, debe ser preparada y propuesta al interior de la academia militar y de Policía, incluyendo a la Escuela Superior de Guerra y a la Facultad de Derecho de la Universidad Militar Nueva Granada, especialmente a la maestría en Instituciones Jurídicas que se está preparando en la facultad, teniendo como base el esfuerzo que realiza el Ejército Nacional, con el proyecto Damasco, haciéndose necesario que se corrijan los yerros del pasado, respecto de los proyectos de ley que se han presentado, por ejemplo, la definición clara de las funciones tanto de los miembros de las Fuerzas Militares como los de la Policía, así como de la ley 684 de 2001 que fue declarada inexecutable en su totalidad, con ajuste a la realidad social, militar y jurídica actual, buscando impulsar una ley de Seguridad y Defensa nacional, que llene el vacío normativo sobre la materia.

4. Argentina, México y Perú, tienen claramente establecidas las funciones de cada uno de los miembros de su Fuerza Pública, *contrario sensu*, Chile tiene como similitud al Estado Colombiano, que sus Constituciones Políticas enuncian meramente las finalidades de cada una, sin que se cuente con el desarrollo normativo pertinente.

5. El Estado colombiano, cuenta con una alta cuota de responsabilidad en las fallas de orden jurídico que envuelven a miembros de la Fuerza Pública, pues en virtud de la calidad coercitiva del poder público, se sustenta en directrices, órdenes y demás documentos que en aras de proteger al soldado y al policía, emite el Ministerio de Defensa Nacional, pero que no corresponden a un marco jurídico que brinde seguridad en este aspecto al personal uniformado.

Recomendación

Se recomienda analizar la posibilidad de aunar esfuerzos por parte de la academia militar y de policía, lo que incluye a la Escuela Superior de Guerra y a la Maestría en Instituciones Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Militar Nueva Granada, para fortalecer dentro del Plan Minerva del Ejército Nacional, el sub proyecto “Damasco”, que tiene la intención de proponer un proyecto de ley de Seguridad y Defensa Nacional, aprendiendo de los errores que se han cometido con los proyectos de ley presentados en el pasado y teniendo como estrategia, la pedagogía a la población civil, sobre la importancia de tener una política robusta, constante y delimitada sobre la seguridad y defensa, para desvirtuar el miedo a que el poder militar sobrepase al poder civil, máxime cuando Colombia a lo largo de la historia político-militar, ha demostrado que sus tropas son obedientes.

No basta con solo evidenciar la necesidad de propender por la seguridad jurídica de los miembros de la Fuerza Pública, consecuencia natural del vacío jurídico objeto de la presente investigación, sino además, y partiendo de la base de ser una necesidad sentida directamente por militares y policías, preparar y proponer un proyecto de ley con el ánimo de marcar un derrotero claro, permanente y suficiente, a los miembros de la Fuerza Pública de Colombia.

Referencias Bibliográficas

Arteaga, M. (2010). La política europea de seguridad y defensa. *La política europea de seguridad y defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*. 145, 35-67.

Bobbio, N. (1985). *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.

Carrión, B. (2004). De Dunkerque a Bosnia: cincuenta años de defensa en Europa. *Cuadernos de estrategia*. ISSN 1697-6924 No. 129. (p. 19-52).

Calduch, R. (2001). La incidencia de los atentados del 11 de septiembre en el terrorismo internacional. *Revista Española de Derecho Internacional*. Vol: LIII. Núm: 1-2. 173-202.

Colás, G. Organización de Estados Americanos –OEA. Sistema de Seguridad Pública en Argentina. *Marco normativo. Funcionamiento del sistema. Principales problemas y desafíos*.

Del Arenal, C. (2002). La relación de cooperación en materia de seguridad entre la Unión Europea y América Latina. En Palomares, G. (Ed). *Política de Seguridad de la Unión Europea: realidades y retos para el siglo XXI*. (p. 175-225) Valencia: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.

Fernández, J. Jordán, J. y Sansó-Rubert, D. (2008). Seguridad y Defensa hoy. Construyendo el futuro. *Criminalidad organizada transnacional y seguridad internacional*. Madrid España: Plaza y Valdez.

García, J. y Resa, C. (2002). Un nuevo concepto de seguridad para el entorno Europeo. En Palomares, G. (Ed). *Política de Seguridad de la Unión Europea: realidades y retos para el siglo XXI*. (p. 41-55) Valencia: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.

Departamento Nacional de Planeación. (2015). *Todos por un nuevo país*.

_____. (2006). *Estado Comunitario: Desarrollo para todos*.

_____. (2002). *Hacia un Estado Comunitario*.

_____. (1998). *Cambio para construir la paz*. Desarrollo y paz. Instrumentos y Prioridades para la construcción de la paz.

_____. (1996). *Un breve diagnóstico de las condiciones del desarrollo económico, social y ambiental*.

_____. (1991). Plan quinquenal para la Fuerza Pública.

República de Argentina. Ley 18.711 de 1970.

República de Argentina. Ley 23.554 de 1988.

República de Argentina. Ley 24.059 de 1996.

República de Argentina. Ley 25.420 de 2001.

República de Argentina. Decreto 727 de 2006.

República de Chile. Decreto 890 de 1975.

República de Chile. Decreto 181 de 1960.

República de Chile. Ley 20.424 de 2010.

República de Chile. Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional.

República de Colombia. Congreso de la República. Ley 52 del 28 de diciembre de 1990.

República de Colombia. Congreso de la República. Ley 684 del 18 de agosto de 2001.

República de Colombia. Congreso de la República. Ley 1621 del 17 de abril de 2013.

República de Colombia. Ministerio de Defensa Nacional. Decreto Legislativo 3398 del 24 de diciembre de 1965.

República de Colombia. Presidencia de la República. Decreto Legislativo 1923 del 6 de septiembre de 1978.

República de Colombia. Presidencia de la República. Decreto 813 del 9 de abril de 1989.

República de Colombia. Presidencia de la República. Decreto 2134 del 30 de diciembre de 1992.

República de Colombia. Presidencia de la República. Decreto 4748 del 23 de diciembre de 2010.

República de Colombia. Presidencia de la República. Decreto 469 del 17 de marzo de 2015.

República de Colombia, Proyecto de Ley 057 de 1994. *Por el cual se dictan normas sobre Defensa y Seguridad nacionales*. D.O. núm 134 de 1994.

República de Colombia, Proyecto de Ley 263 de 1996. *Por el cual se dictan normas sobre Defensa y Seguridad nacionales*. D.O. núm 141 de 1996.

República de Colombia, Proyecto de Ley 263 de 1996. *Ponencia para primer debate*. D.O. núm 227 de 1996.

República de Colombia, Proyecto de Ley 048 de 1996. *Por el cual se dictan normas sobre Defensa y Seguridad nacionales*. D.O. núm 306 de 1996.

República de Colombia, Proyecto de Ley 079 de 1998. *Ponencia para primer debate*. D.O. núm 23 de 1997.

República de Colombia, Proyecto de Ley 079 de 1998. *Por el cual se dictan normas sobre defensa y seguridad nacionales*. D.O. núm 186 de 1998.

República de Colombia, Proyecto de Ley 193 de 2003. *Por medio del cual se crea la Comisión Especial de Inteligencia y Seguridad Nacional del Congreso en Colombia*. D.O. núm 175 de 2003.

República de Colombia, Proyecto de Ley 269 de 2005. *Por medio del cual se crea la Ley de seguridad ciudadana y rural*. D.O. núm 198 de 2005.

República de Colombia, Proyecto de Ley 246 de 2009. *Por el cual se establece el Sistema de Seguridad y Defensa Nacional*. D.O. núm 127 de 2009

República del Perú. Ley 28.478 de 2006.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas. (2002). *Extractos de los informes de los mecanismos temáticos de la Comisión de derechos humanos de las Naciones Unidas referente a niños*. Disponible en: http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI_187.pdf

Arbeláez, A. (n.d.). *Consideraciones sobre el Estado y la seguridad en Colombia*. Disponible en http://www.upb.edu.co/pls/portal/docs/PAGE/GP_NOTICIAS/PG_NOTI_ARCHIVOS/Colombia.pdf

Atehortúa, A. (2014). *Militares en Colombia: del ruido de sables al ruido de cuchillos*. Extraído Agosto 20, 2016, desde <http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/7393-militares-en-colombia-del-ruido-de-sables-al-ruido-de-serruchos.html>

Atehortúa, A & Rojas, D. (2009). *La política de consolidación de la seguridad democrática: Balance 2006-2008*. 66. (59-80). Disponible en <http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/v22n66/v22n66a03.pdf>

Balbín, J. (n.d.). *La destitución del brigadier general (r) Leonardo Gallego: La justicia para unos*. Instituto popular de capacitación IPC. Disponible en: <http://viva.org.co/cajavirtual/svc0040/articulo05.pdf>

Caracol televisión. (2015). *Repase aquí la historia del proceso de paz entre Santos y las Farc*. Disponible en <http://noticias.caracoltv.com/colombia/repase-aqui-la-historia-del-proceso-de-paz-entre-santos-y-las-Farc>

Cardona, D. (2002). *La política exterior de la administración Pastrana (1998-2002) hacia una evaluación preliminar*. Disponible en file:///C:/Users/User/Downloads/-data-Col_Int_No.53-04_Rev_53.pdf

Casciana, R. (2010). El nuevo concepto de defensa. Análisis teórico de sus alcances y limitaciones. Revista electrónica de Ciencia Política Argentina, No. 10. Defensa Nacional y Seguridad Internacional III. Recuperado de <http://www.revcienciapolitica.com.ar/num10art2.php>

Centro Memoria Histórica. (2014). *El Cagúan*. Disponible en http://centromemoria.gov.co/wp-content/uploads/2014/11/El_Caguan.pdf

Cervera, E. (2012). La estrategia Nacional de Seguridad y Defensa Chilena. Revista electrónica defensa.com. Recuperado de: <http://www.defensa.com/frontend/defensa/estrategia-nacional-seguridad-defensa-chilena-vn6486-vst168>

Comando General de las Fuerzas Militares. *Mindefensa presentó la Política de defensa y seguridad para la Nueva Colombia 2015-2018*. Disponible en: <http://cgfm.mil.co/-/mindefensa-presento-la-politica-de-defensa-y-seguridad-para-la-nueva-colombia-2015-20-1>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2007). *Petición 1145 -2004 Admisibilidad Miryam Eugenia Rua Figueroa y otros. (Comuna 13) Colombia*. Informe núm 3/07.

Coordinación Colombia, Europa, Estados Unidos –CCEEUU. (2014). *Estado de los derechos humanos en Antioquia. Entre el sueño de la paz y la continuidad de la guerra. Informe semestral 2014*. Instituto popular de capacitación IPC.

Cooperación Política Europea. (1988). *Cooperación Política Europea CPE*. Catálogo FX-52-88-574-ES-C. Luxemburgo: Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas.

Diario de los Debates (2005). República del Perú. 4ª. A sesión matinal. Recuperado de: <http://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2005/Marzo/27/L-28478.pdf>

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. (2016). Extraído Agosto 21, 2016, desde <http://dle.rae.es/?id=TaUTT39>

Diamint, R. (1992). Cambios en la política de seguridad. Argentina en busca de un perfil no conflictivo: Chile. Flacso No. 7, vol II. Recuperado de <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/20058.pdf>

Ejército Nacional de Colombia. Lanzamiento de los Manuales Fundamentales del Ejército (MFE), Doctrina Damasco de todos para el futuro. Recuperado de: <https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=381281>

Ejército Nacional de Colombia. Plan Minerva. Recuperado de: <https://www.ejercito.mil.co/index.php?idcategoria=400339>

Estados Unidos Mexicanos. Ley de seguridad Nacional del 31 de enero de 2005.

Estados Unidos Mexicanos. Ley orgánica del Ejército y de la Fuerza Aérea Mexicana.

Estados Unidos Mexicanos. Ley orgánica de la Armada Mexicana.

Estados Unidos Mexicanos. Ley de la Policía Federal Mexicana.

García, C. (Marzo, 2015). Estrategia de seguridad nacional 2015: ¿de superpotencia a supersocio? Publicación Real Instituto Elcano. 15. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/955415004794de4eb015b4fdc77a4991/ARI15-2015-GarciaEncina-Estrategia-de-Seguridad-Nacional-2015-de-superpotencia-a-supersocio.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=955415004794de4eb015b4fdc77a4991>

Granada, S. Restrepo, J. & Vargas, A. (2009). *El agotamiento de la política de seguridad: evolución y transformaciones recientes en el conflicto armado colombiano*. En Aponte, D. (Editor). *Guerra y violencias en Colombia: Herramientas e interpretaciones*. (p. 27-124). Colombia: CERAC.

Guaqueta, A., & Leal, F. (Abril, 2004). Seguridad regional Andina y escenarios posibles. *Instituto Friederich Ebert Stiftung en Colombia -Fescol*. Disponible en: http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/183_g.pdf

Henríquez, A. (2005). *Guerra fría: El Plan Marshall. 6 de junio de 1947*. Extraído Octubre 15, 2016, desde <https://historia1imagen.cl/2007/06/04/guerra-fria-el-plan-marshall-6-de-junio-de-1947/>.

Hernández, R, Fernandez, C, Baptista M, (2010). *Metodología de la investigación* (5^{ta} Ed.). México D.F, México: McGraw Hill.

Herrero, R. (2010). Evolución del concepto de interés nacional. *El concepto de interés nacional*. España: Centro superior de estudios de la Defensa Nacional.

Instituto popular de capacitación. (2009, Julio 23). *Condena por operación Mariscal: Justicia insuficiente*. Disponible en: <http://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/index.php/2009/07/23/condena-por-operacion-mariscal-justicia-insuficiente/>

Jaramillo, H. (Julio, 1994). Reseña de las reformas de políticas sociales en Colombia. Proyecto regional de reformas de política pública. 27. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9551/S9400017_es.pdf

Jarrín, O. (2004), *La ineludible seguridad cooperativa en el conflicto colombiano*. Universidad del Rosario. Extraído de http://www.urosario.edu.co/Universidad-Ciencia-Desarrollo/ur/Fasciculos-Anteriores/Tomo-I---2006/Fasciculo-6/pdf/2006_fa06_OJarrin_la_ineludible_seguridad_coopera/

La silla vacía. (2016). *Martha Lucía Ramírez*. Extraído Agosto 27, 2016, desde <http://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/marta-lucia-ramirez>

Leal, F. (2002). *La seguridad nacional a la deriva: Del frente nacional a la posguerra fría*. Colombia: Alfaomega.

Leal, F. (2006). *La política de seguridad democrática 2002-2005*. En *la inseguridad de la seguridad Colombia 1958-2005*. (p. 3-30) Bogotá: Planeta.

Leal, F. (2011). *Una visión de la seguridad en Colombia*. Revista electrónica de análisis político del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia, vol. 73 (3-36). Recuperado de http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S012147052011000300001&script=sci_arttext

Lieber, K & Lieber. R., (2002). *La estrategia de seguridad nacional del presidente Bush*. Periódico electrónico del Departamento de Estado de Estados Unidos No. 4. Volumen 7. Extraído Junio 20, 2016, desde http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/ej/EJ%201202sp_estrategia.pdf

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación del Gobierno de España. (2015). *¿Qué es la Alianza Atlántica, qué es la OTAN?* Disponible en <http://www.exteriores.gob.es/RepresentacionesPermanentes/OTAN/es/quees2/Paginas/QueeslaOTAN.aspx>.

Ministerio de Defensa Nacional. (2009) *Difusión y aplicación tareas y roles Fuerzas Militares*. Directiva Permanente 003/2008. Disponible en: <http://cgfm.mil.co/documents/10197/306343/DIRECTIVA++P+03+2008+CGFM+TAR+EAS+Y+ROLES+FFMM.pdf/70c4d6ce-39d6-4ea7-a4d8-14db8358db60>

Ministerio de la Defensa de la República Argentina. (2015). *Libro blanco de la República Argentina*. Buenos Aires, Argentina.

Ministerio de Defensa Nacional de la República de Chile. (2010). *Libro de la Defensa Nacional de Chile*. Santiago de Chile, Chile.

Ministerio de la Defensa de los Estados Unidos de México. (2015). *Libro blanco de la Defensa de México*. México, D.F. México.

Ministerio de Defensa Nacional de la República del Perú. (2005). *Libro blanco de la Defensa Nacional*. Lima. Perú.

Organización de Estados Americanos. Tratado interamericano de asistencia recíproca. Artículo 3. Febrero 9 de 1947.

Organización de los Estados Americanos. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Seguimiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al proceso de desmovilización de las AUC en Colombia*. Compendio de documentos publicados (2004-2007). Contexto: origen y características del conflicto armado interno en Colombia. (34-44). Washington, D.C. Recuperado de <http://www.cidh.org/pdf%20files/COLOMBIA%20COMPILACION.pdf>

Organización de las Naciones Unidas. (1994). *Informe sobre desarrollo humano 1994*. México, D.F.: Marc Ediciones S.A.

Plataforma Democrática.Org, Extraído Agosto 14, 2016, desde <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/23603.pdf>

Periódico El Tiempo (1998, septiembre 9). Pliego de observaciones militares al despeje. Disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-808086>

Periódico El Tiempo (2007, marzo 26). *Operación 'Mariscal' fue un antecedente de 'Orion'*. Disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3494381>

Periódico El Tiempo (2001, octubre 5). *La zona de distensión paso a paso*. Extraído Agosto 15, 2016, desde <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-684002>.

Presidencia de la República de Colombia. (2003). *Política de defensa y seguridad democrática*. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional.

Presidencia de la República de Colombia. (2007). *Política de consolidación de la seguridad democrática*. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional.

Presidencia de la República de Colombia. (2011). *Política Integral de seguridad y defensa para la prosperidad*. Ministerio de Defensa Nacional.

Presidencia de la República de Colombia. (2014). *Informe al Congreso. Juan Manuel Santos 2014*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Palmieri, G. (1997). Seminario sobre control democrático de los organismos de seguridad interior en la República Argentina. *Normativa y estructura de los organismos de seguridad pública interior*. Recuperado de <http://www.cels.org.ar/common/documentos/seminario.pdf>

Ramírez, C. (Junio, 2015). *Qué nos trae el nuevo plan de desarrollo 2014-2018*. Revista Dinero. Disponible en: <http://www.dinero.com/opinion/columnistas/articulo/opinion-analisis-del-plan-desarrollo-2014-2018/209692>

Revista Ejército. Edición 179. *Minerva: Estrategia de transformación y diferenciación*. Extraído Julio 20, 2016 desde <https://issuu.com/ejercitonacionaldecolombia/docs/webrev179/46?ff=true&e=3378509/30606047>.

Revista semana (2005, Julio 31). *Ruido de sables*. Extraído Agosto 14, 2016, desde <http://www.semana.com/nacion/articulo/ruido-de-sables/26165-3>

Revista semana (2004, Abril 1). *Gobierno de Ernesto Samper*. Extraído Agosto 14, 2016, desde <http://www.semana.com/on-line/articulo/gobierno-ernesto-samper/62715-3>

Revista semana (1999, Junio 28). *Jaque al rey*. Extraído Agosto 15, 2016, desde <http://www.semana.com/nacion/articulo/jaque-al-rey/39729-3>

Revista semana. (2014). *Militares a la Habana*. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/militares-en-la-habana/400112-3>

Rivas, P. (2014). Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa de Chile: Sistematización de sus críticas y alcances. Revista electrónica ESD: Chile. Recuperado de: <http://esd.anepe.cl/>

Rivas, A. (2004). *Una década de políticas de seguridad en Colombia*. Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/Colombia/evaluaciones/decadapoliticas.pdf>

Sandoval, J. (2000). Militarización, seguridad nacional y seguridad pública en México. Revista electrónica espiral, vol VI, No. 18 (183-222): México. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/138/13861806.pdf>

Schultze-Kraft, M. (2012). *La cuestión militar en Colombia: la fuerza pública y los retos de la construcción de la paz*. in Angelika Rettberg (ed.) *Construcción de paz en Colombia*. Colombia: Universidad de los Andes, 405- 433.

Torres, C. & Rodríguez, S. (2008). *De milicias reales a militares contrainsurgentes: La institución militar en Colombia del siglo XVIII al XXI*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

UNICEF. (1999). *El dolor oculto de la infancia*. Bogotá. Disponible en <http://www.unicef.org/colombia/pdf/dolor.pdf>

Vargas, A. (2003). *El posconflicto armado en Colombia: la posibilidad de consolidar la democracia*. En Cárdenas, M. (Coordinador). *La construcción del posconflicto en Colombia. Enfoques desde la pluralidad*. (p. 119-133). Colombia: CERAC.

Vargas, A. (2008). Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. La Administración de la Defensa en América Latina. Análisis nacionales II. *El caso colombiano*. Madrid: Doppel. Recuperado de http://iugm.es/uploads/tx_iugm/ADEFAL_tomo_II.pdf

Vargas, A. (Abril, 2007). Fuerzas Armadas y “Gobiernos alternativos” en América Latina. *Instituto Friederich Ebert Stiftung*. Disponible en: http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/3817_g.pdf

Vargas, A. (2011). *El gobierno de Juan Manuel Santos y su política de seguridad y defensa*. Universidad Distrital. 4, 2. Disponible en <http://revistas.udistrital.edu.co/ojs/index.php/cpaz/article/view/7320>

Velásquez, C. (2011). *Las Fuerzas Militares en la búsqueda de la paz con las Farc*. Fundación ideas para la paz. Working paper 7. Disponible en <https://www.files.ethz.ch/isn/151965/fuerzasmilitarespazweb.pdf>