



Ausencia de decretos legislativos en el Estado de  
Excepción : Guerra Exterior

**Diego Díaz Bohavita**  
**Oswaldo Mendez Lara**  
**Juan Carlos Reyes Pulido**  
**Oscar Leonardo Reyes Pulido**

Trabajo de grado para optar al título profesional:  
**Especialización en Seguridad y Defensa Nacionales**

**Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”**  
Bogotá D.C., Colombia

2018

TESDU 2018

062

Ej. 2

TRABAJO DE GRADO

AUSENCIA DE DECRETOS LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE EXCEPCIÓN:  
GUERRA EXTERIOR



AUTORES:

Mayor DIEGO DIAZ BOHAVITA

Mayor OSWALDO MENDEZ LARA

Mayor JUAN CARLOS REYES PULIDO

Mayor OSCAR LEONARDO REYES PULIDO

ESPECIALIZACIÓN EN SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONALES

ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA  
COMANDO GENERAL FUERZAS MILITARES

BOGOTÁ D.C. 2018

7995007

## AUSENCIA DE DECRETOS LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE EXCEPCIÓN: GUERRA EXTERIOR

### Introducción

Actualmente; en la legislación colombiana, no existen documentos primarios de Decretos legislativos en caso de guerra exterior, con el fin de prever las acciones y desarrollos que, en materia de Destinación de Recursos para la guerra, Limitación a la libertad de movimiento y residencia, Movilización Nacional, Expropiación y Ocupación, así como Medios de Comunicación deban emitirse en el menor tiempo posible.

Los estados de excepción se encuentran consagrados en la Constitución Política de 1991 en el Título VII, Capítulo 6, artículos 212, 213, 214 y 215 y son: Estado de Guerra Exterior, Estado de conmoción interior y Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

“El artículo 212 Constitucional establece que el Presidente de la República con la firma de todos sus Ministros podrá declarar el Estado de Guerra Exterior” (Colombia, 1991), declaratoria que deberá ser aprobada por el Senado de la República como requisito de procedencia, a menos que el Presidente decida repeler la agresión. Establece el mismo artículo que “mientras subsista el Estado de Guerra Exterior, deberá el Gobierno informar de manera motivada y periódica al Congreso de la República todo lo relacionado con los Decretos dictados y la evolución de los acontecimientos” (Colombia, 1991).

Los Decretos Legislativos que dicte el Gobierno Nacional en virtud del Estado de Guerra Exterior, suspenden las leyes que sean incompatibles con este estado de excepción y el Congreso de la República podrá en cualquier época reformar estos decretos o derogarlos con el voto favorable de los 2/3 de los miembros de cada una de las cámaras; los decretos legislativos perderán vigencia cuando se declare restablecida la normalidad en el Estado Colombiano, esto es, se superen los motivos que llevaron a la declaratoria de estado de excepción de guerra exterior. Estos decretos legislativos tendrán inmediata revisión de la Corte Constitucional.

Una característica del estado de guerra exterior, es que no tiene un término de duración establecido en la Constitución, a diferencia de los demás estados de excepción, que durarán no más de 90 días, prorrogables hasta por otros dos períodos iguales, es decir máximo 270 días y el Estado de Guerra Exterior tendrá vigencia hasta que se vuelva a la normalidad.

La Ley estatutaria “por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia – Ley 137 del 2 de junio de 1994” (República, 1994), desarrolla el capítulo 6 de la Constitución Política de 1991 y específicamente en relación al Estado de Excepción Guerra Exterior, del artículo 22 al 33.

La Constitución establece en el capítulo de la nacionalidad artículo 97 que el colombiano que haya renunciado a su nacionalidad y que actúe contra los intereses del país en una guerra exterior contra Colombia, será juzgado y penado como traidor. El mismo artículo consagra que no serán obligados a tomar las armas contra su país de origen ni los colombianos por adopción, ni los extranjeros domiciliados en Colombia, ni los colombianos nacionalizados en país extranjero, contra el país de su nueva nacionalidad.

El artículo 350 constitucional establece que en casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional el “gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación” (Colombia, 1991) en relación al componente de gasto público social de la ley de apropiaciones. Por su parte, el artículo Constitucional señala que los impuestos departamentales y municipales gozan de protección constitucional y la ley no podrá trasladarlos a la nación, excepto en caso de guerra exterior y de manera temporal.

En el año 2001 se adelanta la ley 684 “por la cual se expiden normas sobre la organización y funcionamiento de la seguridad y defensa nacional” (República, 2001; Correa, 2015; Duque, 2014; Cortés, 2005; Mejía, 1994), con la cual se pretendía definir y conformar un Sistema de Seguridad y Defensa Nacional, que adecue efectiva y eficientemente los recursos con que cuenta el Estado, de conformidad con sus atribuciones, y de los ciudadanos, en relación con sus deberes constitucionales para asegurar razonablemente y en condiciones de igualdad, la seguridad y la defensa nacional, entendiendo esta como el conjunto coherente de principios, políticas, estrategias, procedimientos, organismos, funciones y responsabilidades de los componentes del Estado en tal materia.

Posteriormente mencionada ley fue demandada por inconstitucionalidad y la Sala Plena de la Corte Constitucional mediante sentencia C-251 de 2002 la declaró inexecutable argumentando vicios de fondo como de forma contra la mencionada ley.

### **1. Estado de guerra exterior en Colombia.**

El estado de sitio como poder otorgado al Presidente de la República, para soslayar la perturbación del orden público, tuvo lugar en Colombia, bajo el movimiento regenerador de Núñez y Caro en la Constitución Política de 1886; figura que se robusteció con la autorización dada al ejecutivo para que suspendiera los derechos de una persona cuando existieran serios indicios de que ella atentaba contra la paz pública.

No obstante, lo anterior, vale la pena recordar que previo a dicho concepto, el presidente contó con ciertas facultades de policía que le permitirían hacer frente a las crisis ocasionadas por amenazas externas o internas. En tal sentido, para la época de la independencia, la Constitución de la Provincia de Antioquia de 1815, en los numerales 26 y 27, artículo 1 título IV disponía:

26. Cuando el Gobernador tuviere aviso de que hay en la provincia enemigos que atacan su libertad, podrá dictar decretos de prisión, arresto o arraigo contra semejantes delincuentes; y por medio de los jueces de seguridad los hará juzgar sumariamente (...)

27. En consecuencia, el Gobernador debe mantener el orden, la tranquilidad y una exacta policía en toda la provincia, para lo cual expedirá con plena autoridad cuantos decretos juzgue necesarios, y circulará las órdenes que exijan las circunstancias.

Lo anterior describe una suerte de cláusula general de competencia en materia policiva, basada en la influencia napoleónica innegable en las constituciones de la época, tal y como se desprende de los textos de los Estados de Mariquita de 1815 (Título XI Artículo 1 numeral 15), Cartagena de Indias de 1812 (Título V Artículo 1, numeral 24) y Cundinamarca de 1812 (Título V, Artículo 1, numeral 27).

## 1.1 El estado de guerra exterior en las constituciones colombianas

A continuación, se presenta un somero recorrido cronológico, en los siguientes términos:

La Constitución de 1821, permitía al presidente como titular del poder de policía ordinario, ordenar medidas contra la libertad personal cuando se tema por el bien o la seguridad públicos, hasta por 48 horas, pasadas las cuales deberá entregar al detenido a la autoridad judicial. Entretanto, si se trata de “conmoción interior a mano armada o de invasión exterior”, su poder está condicionado al acuerdo y consentimiento del legislativo expresado con anterioridad si está reunido, o posteriormente, si debió ser convocado por razón de la crisis<sup>1</sup>.

Seguidamente, es de resaltar que la Constitución de 1830, no otorga facultades extraordinarias propias del estado de sitio, pero, en cambio se conserva la facultad para hacer detener personas, sin orden judicial previa<sup>2</sup>. Al contrario, la Constitución de 1832, no invoca el poder del presidente para disponer de la libertad de las personas como facultad normal dentro del poder de policía, pero sí regula los poderes extraordinarios en los artículos 108 a 110; disposiciones que presentan varios puntos novedosos, como:

1. Las facultades extraordinarias son otorgadas al presidente por parte del Congreso o por el Consejo de Estado, como cuerpo asesor del ejecutivo, en receso de aquel. Es decir, no son facultades propias del presidente que él pueda usar a su criterio.

---

<sup>1</sup> Artículo 113.- El Presidente es Jefe de la Administración General de la República. La conservación del orden y de la tranquilidad en lo interior y de la seguridad en lo exterior le está especialmente cometida.

Artículo 126.- No puede privar a ningún individuo de su libertad, ni imponerle pena alguna. En caso de que el bien y la seguridad de la República exijan el arresto de alguna persona, podrá el Presidente expedir órdenes al efecto; pero con la condición de que dentro de cuarenta y ocho horas deberá hacerla entregar a disposición del tribunal o juez competente.

Artículo 128.- En los casos de conmoción interior a mano armada que amenace la seguridad de la República, y en los de una invasión exterior repentina, puede, con previo acuerdo y consentimiento del Congreso, dictar todas aquellas medidas extraordinarias que sean indispensables y que no esté comprendidas en la esfera natural de sus atribuciones. Si el Congreso no estuviere reunido, tendrá la facultad por sí solo; pero le convocará sin la menor demora, para proceder conforme a sus acuerdos. Esta extraordinaria autorización será limitada únicamente a los lugares y tiempo indispensablemente necesarios (Restrepo Piedrahita, 2004, pp. 106 y 108)

<sup>2</sup> Artículo 86.- No puede el Jefe del Ejecutivo: (...) 2. Privar de su libertad a ningún colombiano ni imponerle pena alguna. Cuando el bien y seguridad públicos exijan el arresto de alguno, podrá decretarlo; pero dentro de cuarenta y ocho horas deberá poner el arrestado a disposición del juez competente (...).

2. Dichas facultades se conceden para conjurar amenazas a la seguridad de la República causadas por conmoción interior o ataque exterior y deben referirse a poderes específicos que se circunscriben a: a) llamar a filas a la parte de guardia nacional<sup>3</sup>; tomar medidas económicas de carácter tributario y crediticio y, conceder amnistías o indultos.
3. Se contempla la posibilidad de hacer detener personas con el propósito de interrogarlas, debiendo ponerlas a disposición del juez competente, junto con los documentos que acrediten las razones del arresto y las demás diligencias practicadas dentro de las 72 horas siguientes.
4. Las medidas son de carácter transitorio, sujetas a que exista correlación entre estas y la situación que se trata de conjurar, de las cuales el presidente debe dar cuenta al legislativo.

Años después, se emitió la Constitución Política de 1843, la cual fortaleció al ejecutivo y sus poderes de policía, convirtiendo en ordinarias atribuciones antes previstas para afrontar situaciones excepcionales, de las cuales no se encuentra mención en su texto (artículos 101, 102 y 103).

Con la llegada al poder de José Hilario López, se expide la Constitución de 1851, documento en el que se restringen los poderes de policía con el fin de estructurar un gobierno más democrático y menos central (Pombo & Guerra, 1986, T.III p.377). En consecuencia, el artículo 4 retira al Presidente la posibilidad de ordenar la detención de personas que se tema, pueda turbar el orden público o poner en peligro la nación. Sin embargo, esta constitución nunca llegó a regir, por cuanto según su artículo 48, una ley debía indicar la fecha en que se iniciaría su vigencia y misma jamás se expidió.

Con la Constitución de 1853, se reproduce en el artículo 5, la previsión que la anterior carta incorporaba en el 4 y agrega que las provincias tienen una cláusula general de competencia y por consiguiente, al gobierno general quedan funciones taxativamente

---

<sup>3</sup>Cuerpo de policía bajo el mando de los gobernadores de cada provincia.

señaladas en el capítulo II<sup>4</sup>. Estas funciones se distribuyen entre las tres ramas del poder público y en lo que corresponde al ejercicio del poder de policía en su texto se encuentra el artículo 23 según el cual “*El Congreso... fija la fuerza militar que debe mantenerse armada en el año siguiente; y concede amnistías o indultos generales, cuando halle para ello algún motivo de conveniencia pública*”. En el mismo sentido, el artículo 34 que señala las atribuciones del presidente así:

(...) 5. Declarar la guerra exterior, cuando la haya decretado el Cuerpo Legislativo y dirigir la defensa del país en el interior, en el caso de una invasión extranjera.

6. Dirigir las operaciones militares en el interior y en el exterior, como Comandante en jefe de las fuerzas de mar y tierra, sin que, en ningún caso, le sea permitido mandarlas en persona; (...)

---

<sup>4</sup>Artículo 10.- La República de la Nueva Granada establece para su régimen y administración general, un Gobierno popular, representativo, alternativo y responsable. Reserva a las provincias, o secciones territoriales, el poder municipal en toda su amplitud, quedando al Gobierno general las facultades y funciones siguientes:

1. La conservación del orden general; el derecho de resolver sobre la paz y la guerra, y la consiguiente facultad de tener ejército y marina, y estatuir lo conveniente a su organización y administración;
2. La organización y administración de la Hacienda Nacional; establecimiento de contribuciones y ordenamiento de gastos nacionales; arreglo y amortización de la deuda nacional;
3. Todo lo relativo al comercio extranjero, puertos de importación y exportación, canales o ríos navegables, que se extiendan a más de una provincia; y los canales y caminos que se construyan para poner en comunicación los Océanos Atlántico y Pacífico;
4. La legislación civil y penal, así en cuanto crea derechos y obligaciones entre los individuos, califica las acciones punibles y establece los castigos correspondientes; como también en cuanto a la organización de las autoridades y funcionarios públicos que han de hacer efectivos esos derechos y obligaciones, e imponer las penas, y al procedimiento uniforme que sobre la materia debe observarse en la República;
5. La demarcación territorial de primer orden, a saber: la relativa a límites del territorio nacional con los territorios extranjeros, y la división o deslinde de las provincias entre sí, y su creación o supresión;
6. Las relaciones exteriores, y consiguiente facultad de celebrar tratados y convenios;
7. La aclaración y reforma de la Constitución, y las demás facultades que expresamente, por disposición de la misma Constitución, se le confieran;
8. Determinar lo conveniente sobre la formación periódica del censo general de población;
9. La organización del sistema electoral, con respecto a todos los funcionarios nacionales electivos;
10. Todo lo relativo a la administración, adjudicación, aplicación y venta de las tierras baldías, y demás bienes nacionales;
11. La determinación de la ley, tipo, peso, forma y denominación de la moneda, y el arreglo de los pesos y medidas oficiales;
12. Todo lo relativo a inmigración y naturalización de extranjeros;
13. Conceder privilegios exclusivos, u otras ventajas o indemnizaciones, para objetos de utilidad pública, reconocida que no tengan carácter puramente provincial.

10. Convocar el Cuerpo Legislativo para que se reúna en el período ordinario; y extraordinariamente, en los casos en que lo crea necesario, de acuerdo con el Consejo de Gobierno y el Procurador general de la Nación;

11. Conceder amnistías e indultos generales o particulares, cuando lo exija algún grave motivo de conveniencia pública; pero en ningún caso podrá concederlos por delitos comunes, ni a los empleados públicos, por faltas cometidas en el ejercicio de sus funciones.

De lo anterior se desprende que, no existe en esta carta un poder de policía extraordinario que se haya confiado al ejecutivo y mucho menos que se parezca al estado de sitio o a los estados de excepción.

Ahora bien, sobre la Constitución de 1858 se tiene que, marca la fuga de poderes hacia las entidades federadas a través de la cláusula general de competencia (artículo 8) y en cuanto se refiere a poderes de policía, contenidos en los artículos 15, 29 y 43, se tiene que el gobierno central se vuelve el guardián de los derechos de los Estados que no pueden ser vulnerados por sus pares, de la misma forma que debe guardar la integridad del territorio contra la agresión extranjera. En esta oportunidad, solamente el numeral 20 del artículo 43, autoriza al presidente a usar la Fuerza Pública contra los perturbadores del orden general.

La Carta Política de Rionegro de 1863, es la carta de intención de nueve Estados, incluyendo a Panamá, que se unen y confedera a perpetuidad consultando su seguridad exterior y recíproco auxilio (Restrepo Piedrahita, 2004, p. 347) obligándose a someter a la decisión del Gobierno General las controversias que se susciten entre ellos de tal manera que no puedan declararse la guerra por ningún motivo y a guardar neutralidad en las contiendas que se suscitaren entre los habitantes y el gobierno de otro Estado (artículo 8, numerales 8 y 9). Sin embargo, el gobierno federal puede declarar y hacer la guerra a los Estados con autorización expresa del Congreso (artículo 19) pero conservando, una cláusula general de competencia similar a la existente en la Constitución de 1858 (artículo 16). Así las cosas, entre los deberes de los Estados, se consagran:

Artículo 10.- Es obligatorio para las autoridades de cada Estado entregar a las autoridades de aquél en que se haya cometido un delito común la persona que se

reclame, y contra la cual se haya librado orden de prisión no violatoria de los derechos individuales enumerados en el Artículo 15 de esta Constitución; lo que se comprobará con los necesarios documentos adjuntos a la orden de prisión.

Dicho documento, tiene como novedad, la enumeración de los derechos individuales que serán reconocidos y garantizados por parte de cada uno de los estados como por el Gobierno Federal, destacándose:

(...) La seguridad personal; de manera que no sea atacada impunemente por otro individuo o por la autoridad pública: ni ser presos o detenidos, sino por motivo criminal o por pena correccional: ni juzgados por comisiones o tribunales extraordinarios: ni penados sin ser oídos y vencidos en juicio; y todo esto en virtud de leyes preexistentes (artículo 15, numeral 4).

Frente a la asignación de las funciones de policía se estableció de una parte, el derecho de cada Estado para tener su propio ejército y el de todos los ciudadanos a poseer y comerciar con armas y municiones, y de otra, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 17, 49, 66 y 91, se distribuyeron funciones entre el legislativo y el ejecutivo federales.

Hasta aquí, puede concluirse que las guerras civiles permanentes fueron ocasionados por el porte de armas y la libertad de expresión sin control, lo cual de una u otra manera, sirvió de justificación para que el movimiento regenerador de Núñez y Caro, sepultara la constitución para un país de ángeles, en cuyo texto se advierte el afán de debilitar los poderes del ejecutivo tal como se trasluce en la atribución de “*velar por la conservación del orden general*” que se dejó transcrita (Duque Correa, 2015, p. 35).

En 1904, tras la culminación de la guerra de los mil días y un año después ocurrió la separación de Panamá, el General Rafael Reyes asume la presidencia, periodo en el cual, a través de una Asamblea Nacional Constituyente prácticamente se derogó la carta de 1886, no obstante, mediante el Acto legislativo No. 3 de 1910 se recobró el espíritu de aquella, y en su artículo 33, revivió el estado de sitio, modificando ligeramente el artículo 121 del texto original en los siguientes aspectos:

- No se requiere el concepto previo del Consejo de Estado.
- El derecho de gentes se incorpora de manera acumulativa.

- Los decretos de estado de sitio solamente pueden suspender las leyes que con ellos sean incompatibles y dejan de regir una vez él se levante.
- La convocatoria del Congreso es necesaria pero solamente será inmediata en el caso de la guerra exterior, mientras que ante perturbación interna, esa convocatoria ocurre cuando el orden se restablezca (Pombo & Guerra, 1986. T IV., p.324)

Cuatro años después, mediante Acto Legislativo No. 01 de 1914, se restablece el Consejo de Estado, otorgándole además de su función tradicional de consulta, se instituye como Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo (Restrepo Piedrahita, 2004, p. 472).

Lo anterior permaneció vigente hasta el año de 1968, tiempo en el que fueron introducidas dos variantes mediante la reforma de 1945, indicando que el artículo 14 superior, dispondrá que a la Corte Suprema de Justicia se le confiara la guarda de la integridad de la Constitución. Y anuncia además que, tendrá la facultad de decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales o sobre todas las leyes o decretos dictados por este en ejercicio de las atribuciones de que tratan los ordinales 11 y 12 del artículo 69 y el artículo 177 de la Constitución Nacional, cuando fueren acusados ante ella de inconstitucionales por cualquier ciudadano (Restrepo Piedrahita, 2004, p. 511).

En 1960 el Acto Legislativo No. 1 introdujo el control político por parte del Congreso y un control jurisdiccional por parte de la Corte Suprema de Justicia, previa solicitud del legislativo, sin perjuicio de la acción ciudadana de inexequibilidad<sup>5</sup>. Años después, para 1968, mediante Acto Legislativo No. 1 de 11 de diciembre, se produjo una reforma de fondo en tres aspectos fundamentales:

---

<sup>5</sup>Artículo 1. El Presidente de la República no podrá ejercer las facultades de que trata el Artículo 121 sino previa convocatoria del Congreso en el mismo decreto en que declare turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella, ya sea por causa de guerra exterior o de conmoción interna. Esta convocación se hará para dentro de los diez (10) días siguientes a la expedición de tal decreto. Si el Presidente no lo convocare, el Congreso se reunirá por derecho propio. En todo caso permanecerá reunido mientras dure el estado de sitio.

El Congreso, por medio de proposición aprobada por Mayoría absoluta de una y otra Cámara, podrá decidir que cualquiera de los decretos que dicte el gobierno en ejercicio de las facultades extraordinarias del estado de sitio, pase a la Corte Suprema de Justicia para que decida sobre su constitucionalidad. La Corte fallará dentro del término de seis (6) días, y si así no lo hiciere, el Decreto quedará suspendido. La demora de los Magistrados en pronunciar el fallo es causal de mala conducta.

1. El artículo 28 indicaba que nadie podrá ser penado ex-post facto, sino con arreglo a la ley, orden o decreto en que previamente se haya prohibido el hecho y determinándose la pena correspondiente; disposición que no impedía que aun en tiempos de paz, bajo graves motivos para temer perturbación del orden público, sean aprehendidas y retenidas mediante orden del Gobierno, y previo dictamen de los Ministros, las personas contra quienes haya graves indicios de que atentan contra la paz pública. Así las cosas, transcurridos diez días desde el momento de la aprehensión sin que las personas retenidas hayan sido puestas en libertad, el Gobierno procederá a ordenarla o las pondrá a disposición de los jueces competentes con las pruebas allegadas, para que decidan conforme a la ley.
2. Delimitación de las circunstancias políticas que dan lugar a la declaratoria de estado de sitio, separándolas de causas que puedan perturbar el orden económico y creando para que el presidente pueda afrontar el estado de emergencia y,
3. El establecimiento de límites a los poderes presidenciales y la consiguiente creación de la Sala Constitucional en la Corte Suprema de Justicia para facilitar el control.

De las normas anteriores se puede destacar entonces que:

- El límite temporal impuesto al gobierno para que entregue a los jueces a las personas retenidas según el artículo 28.
- El nacimiento de la sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y el fortalecimiento del control de constitucionalidad.
- En el estado de sitio se admite la existencia de poderes otorgados por la constitución especialmente para tiempos de guerra y perturbación del orden público. La citación del congreso a sesiones extras se hace obligatoria y en término perentorio para los casos de guerra exterior, para el estado de sitio se mantiene la orden de pasarle informe inmediatamente, si está reunido, o de no estarlo, el primer día de las sesiones ordinarias, advirtiéndole que la declaración de estado de sitio no interfiere con las reuniones del cuerpo legislativo y, tal vez lo más importante para nuestro estudio, desaparece el control constitucional solicitado por el congreso y, en cambio, se establece el control automático de constitucionalidad de oficio, en términos que

representan un máximo de 60 días para que la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia decida definitivamente, previo concepto de la Sala Constitucional .

De lo esbozado se tiene que, la regulación de los estados de excepción ha sido unánime y se ha centrado en el otorgamiento de amplias potestades al ejecutivo en cabeza del presidente de la República en rango constitucional, infiriéndose de ello además que no se encuentran límites precisos en la legislación nacional que guíen el marco jurídico de actuaciones de las actuaciones de la Fuerza Pública ni el desarrollo de operaciones militares en casos particulares.

## **1.2 La guerra Colombo-Peruana**

La ausencia de una política de fronteras clara, permitió que la región selvática colombiana hasta el Caquetá, fuera considerada peruana a pesar de los títulos jurídicos que poseía Colombia. Dicha situación provocó que las selvas colombianas de Putumayo y Caquetá, fueran escenario de las atrocidades perpetradas por la Casa Arana ubicada en territorio peruano.

Los límites fronterizos entre las dos naciones no estaban definidos, lo cual despertó las aspiraciones territoriales peruanas hasta el río Caquetá, generándose varios incidentes fronterizos, siendo el más agudo de ellos en julio de 1911 en la base militar colombiana de "La Pedrera", cuando tropas peruanas derrocaron a la guarnición colombiana, confirmando su superioridad sobre la zona.

Once años más tarde, el 24 de marzo de 1922 y luego de infructuosas negociaciones entre ambas naciones, se suscribe el Tratado Lozano-Salomón, enviado a los congresos de cada país para la respectiva ratificación, la cual se reconoció primero en Colombia, en 1925 y años más tarde luego de discusiones internas en virtud del peligro de intereses económicos, en Perú en 1928. Es justamente estas desavenencias las causantes de la guerra colombo-peruana de 1932-1933.

Así, el 1 de septiembre de 1932, cerca de cincuenta hombres armados se tomaron la población de Leticia, detuvieron a la autoridad colombiana y a quienes manifestaron su disgusto ante la situación, izando de manera inmediata la bandera peruana; acontecimiento

que fue explicado por el primer mandatario peruano, Miguel Sánchez Cerro, así: el asalto se realizó por civiles comunistas, sin su consentimiento, y de manera inmediata ofreció su apoyo para someterlos.

No obstante lo anterior, Enrique Olaya Herrera tenía razones suficientes para pensar que detrás de la operación contra Leticia, habían otros intereses, pues desde 1931, la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores comunicó al Ministro de Guerra colombiano que en Iquitos y Lima se estaba organizando el "*Plan Oficial de Conquista*" sobre el Amazonas; hecho frente al cual, el Ministro, retira la guarnición de Leticia y la trasladarla a El Encanto, para evitar un desastre (Arango Vélez, 1933, p. 28 y 185). Finalmente, no sólo Leticia fue ocupada, los peruanos llegaron hasta Tarapacá, ubicada en la margen del río Putumayo.

El presidente Olaya Herrera intentó callar los sucesos para el país entero y de manera inmediata, solicitó la intervención de Estados Unidos como "*única fuerza moral de América capaz de mantener la paz en este caso*". De otro lado, las noticias se filtraron y en consecuencia, el Senado de la República citó a sesión secreta y el jefe de Estado emitió una declaración pública en la cual indicó que el movimiento subversivo de Leticia no tenía carácter internacional y las relaciones entre los dos países eran completamente cordiales.

Para el día 4 de septiembre los destacamentos militares de Loreto manifestaron su apoyo abierto a la recuperación de Leticia, pero el mandatario colombiano minimizó los hechos, reduciéndose la respuesta a obtener la condena oficial peruana, movilizar dos cañoneras atracadas en el Putumayo o comprar dos hidroaviones para transportar tropa a Leticia. Entretanto, la excusa peruana nunca llegó, siendo esto justificado por el canciller, alegando que la situación interna en su país era difícil y que una condena contra los asaltantes de Leticia podría generar una revolución en Loreto, y enseguida, reiteró su amistad a Colombia y pidió paciencia.

De cara a lo ocurrido, el embajador de Estados Unidos en Perú informó que todo era "*confuso, contradictorio y absurdo*", asegurando con posterioridad que, Sánchez Cerro aprobaba el acto y se preparaba para la guerra, además de ello aseveró que "*era un dictador inepto pero capaz de provocar una guerra inútil e injustificable para mantenerse en el poder. No se daba cuenta de semejante locura y no había nadie en su gabinete que lo hiciera entrar en razón*".

Enseguida, Perú oficialmente manifestó que Colombia debía *“prescindir de toda medida de fuerza si quería un arreglo pacífico del conflicto y que la ocupación de Leticia era una espontánea manifestación de incontenibles aspiraciones nacionales”*. Bajo este escenario, el presidente presentó los hechos ante el Congreso de la República que aprobó por unanimidad la adquisición de equipos bélicos con un anticipo por diez millones de dólares, y el jefe de la oposición, Laureano Gómez, declaró *“paz, paz en el interior y guerra, guerra en la frontera”*.

La respuesta colombiana, consistió entonces en la elaboración de una operación estratégica diseñada para recuperar el territorio de Leticia, la cual se contempló en tres tiempos:

1. 14 de febrero de 1933: el General Vázquez Cobo intimó a civiles peruanos armados que ocupaban Tarapacá sobre el río Putumayo.
2. Un mes y medio después: el ejército colombiano atacó la guarnición peruana acantonada en Güepí, capturando algunos soldados peruanos y la toma del territorio que predecía la victoria colombiana.
3. En el mes de marzo del mismo año, cuando las tropas colombianas atacaron las posiciones peruanas en Puca-Urco y realizaron dos intentos fallidos por bombardear la base peruana de hidroaviones. Además la flota colombiana, a través del Destacamento Amazonas, desembarcó en la base del río Algodón sin encontrar mucha resistencia.

Finalmente, luego de la muerte del presidente peruano Luis Miguel Sánchez Cerro en abril de 1933, su sucesor, el general Óscar Benavides, se reunió con el presidente colombiano para entregar Leticia a una comisión de la Sociedad de Naciones; comisión que permaneció un año estudiando las posibles soluciones al conflicto. De un lado, Colombia accedió a devolver al Perú, la guarnición de Güepí un mes después del cese de las hostilidades; y luego de unos meses, los gobiernos de ambos países se reunieron en Río de Janeiro, con el propósito de pactar la paz y ratificar el Tratado de 1922.

### 1.3 Estado de guerra exterior en la Colombia actual

Según el artículo 212 de la Constitución Política de 1991, el hecho habilitante para declarar el estado de guerra exterior, es una agresión a Colombia de un Estado o una agresión de Colombia a un Estado; caso en el cual, más que la defensa de la Constitución, se encuentra en medio, la existencia del Estado con sus caracteres esenciales de independencia, soberanía, integridad territorial y orden legal.

Así pues, con la firma de todos sus ministros y la autorización del Senado, el Presidente de la República puede declarar dicho estado y adoptar las medidas que considere necesarias para repeler dicha agresión, defender la soberanía nacional, atender los requerimientos de la guerra y procurar el restablecimiento del orden público. En este escenario, el Congreso continuará funcionando normalmente y a él le corresponde ejercer el control político del Gobierno.

Cabe anotar que, los decretos legislativos dictados por el Gobierno no derogan pero suspenden las leyes incompatibles con el estado de guerra, y pierden su vigencia al momento de ser restablecido el orden público, siendo claro que, no podrán suspenderse los Derechos Humanos ni las libertades fundamentales y deberán respetarse las reglas del Derecho Internacional Humanitario.

Resulta importante además, indicar que no existe límite expreso para el ejercicio de las funciones legislativas por parte del Presidente, dado que las facultades rigen hasta tanto se declare restablecida la normalidad.

El Congreso ejercerá sus funciones constitucionales y legales a plenitud, y el Gobierno le informará, motivada y periódicamente sobre los decretos que haya dictado y la evolución de los acontecimientos. Además, podrá, en cualquier época, reformar o derogar los decretos legislativos con el voto favorable de los dos tercios de los miembros de una y otra cámara.

Ahora bien, en el concierto internacional, se han consagrado un cumulo de normas que regulan los conflictos armados internacionales e imponen limitaciones a los mismos,

denominado Derecho Internacional Humanitario, que garantiza la protección del ser humano<sup>6</sup>.

Así pues, dentro de los aspectos centrales que contiene el DIH, se encuentran: a) protección y trato a quienes no son combatientes, b) protección a la población y bienes civiles, c) asistencia a heridos y enfermos de las Fuerzas Armadas en conflicto, d) respeto de los derechos de quienes han sido capturados y los civiles bajo autoridad adversa.

Los mandatos constitucionales fueron recogidos por la Ley 137 de 1994, donde se regularon aspectos como la prevalencia de los tratados internacionales sobre Derechos Humanos y los mecanismos de control frente a la limitación de derechos y garantías. Así pues, la Corte Constitucional de Colombia en Sentencia C-179 de 1994, declaró exequible la norma, advirtiendo que las facultades excepcionales del Presidente no pueden rebasar el núcleo esencial de los derechos fundamentales<sup>7</sup>, y que únicamente se pueden utilizar cuando la situación perturbadora así lo reclame.

De lo anterior se concluye que, en Colombia no han existido disposiciones normativas precisas sobre el estado de guerra exterior, salvo el mandato constitucional desarrollado por la ley estatutaria de 1994, que señala parámetros generales sobre la forma en que actúan los poderes ejecutivo y legislativo para la obtención de la respectiva autorización y la posterior expedición de los decretos que regularan el estado de excepción.

Históricamente, Colombia vivió un par de acontecimientos con el Perú, frente a los cuales, no hubo declaratoria del estado de guerra exterior, aun a pesar de la tensión militar y política entre las dos naciones, pues el conflicto terminó de con un acuerdo diplomático.

---

<sup>6</sup>El derecho internacional humanitario está representado por el derecho de Ginebra y el derecho de la Haya, pero específicamente el derecho de Ginebra es quien contempla la protección del ser humano como víctima del conflicto armado.

<sup>7</sup>Artículo 6. Ausencia de regulación: En caso que sea necesario limitar el ejercicio de algún derecho no intangible, no tratado en la presente ley, no se podrá afectar su núcleo esencial y se deberán establecer garantías y controles para su ejercicio.

## 2. Guerra exterior: legislación comparada.

Con el propósito de evaluar los logros, las limitaciones y los retos de Colombia en materia de guerra exterior, en desarrollo del presente capítulo se analizarán las pocas situaciones de conflicto ocurridas en el continente americano.

### 2.1 La Guerra de Perú contra Ecuador

Desde principios del siglo XIX entre Ecuador y Perú existía una disputa fronteriza intermitente en relación a la soberanía de parte del Amazonas. Luego de múltiples fracasos en demarcar la frontera, ambos países entraron en guerra en 1941 (Lekanda, 2009, p. 188); de un lado, Perú ocupó la mayor parte de tres de las provincias ecuatorianas, lo que dio paso a la firma del “Protocolo de Paz y Límites” el 29 de enero de 1942 en Río de Janeiro.

El Protocolo de Río de 1942 tuvo como resultado el cese de las hostilidades y estableció, en su artículo VII, que la frontera quedaba demarcada en “*la quebrada de San Francisco, el divortium aquarum, entre el río Santiago y el río Zamora hasta la confluencia del río Santiago con el Yaupí*”, lo cual implicó la pérdida de cerca de 5.000 millas cuadradas a Ecuador (Lekanda, 2009, p. 189). No obstante, frente a esta declaración de demarcación se presentó un problema en la práctica: cuando se estaba reconociendo la frontera en terreno, se evidenció que entre los ríos Santiago y Zamora se extendía otro río independiente, el Cenepa, motivo por el cual no se pudo delimitar materialmente la frontera y las hostilidades prosiguieron durante más de medio siglo, lo que evidenció una gran ineficiencia de la actividad mediadora de los Estados garantes (Argentina, Chile, Brasil y Estados Unidos).

Las hostilidades que se presentaron durante cinco décadas se caracterizaron por las manifestaciones ecuatorianas que declaraban que el Protocolo de Río había sido suscrito soportado en información incompleta, y que ellos habían firmado bajo presión, producto de la derrota frente a Perú; dichas interpretaciones adversas trajeron como consecuencia un conflicto que tuvo su punto más álgido el 14 de diciembre de 1994, cuando se desarrollaron batallas entre ecuatorianos y peruanos en el sector suroriental de la Cordillera del Cóndor. En este contexto, el 9 de enero de 1995 fuerzas ecuatorianas capturaron a una patrulla peruana dentro del territorio

en disputa. De esta manera comenzó el conflicto armado que duró diecinueve días y se caracterizó por la movilización masiva de tropas y de contingente militar a la frontera (Lekanda, 2009, p. 189).

Así las cosas, la actividad diplomática fue primordial y finalmente no hubo ninguna ganancia territorial, y en tal sentido, ambos países se sentaron a la mesa a negociar.

## 2.2 El caso de Las Malvinas

El conflicto de las Malvinas comienza en 1690 con el primer desembarco documentado de las islas, realizado por la tropa británica, bautizando de manera inmediata al canal como “Falkland Channel”. Sin embargo, el primero en establecerse en las islas fue el capitán de la armada francesa, Antoine Louis de Bougainville, en 1764.

Ante dicha situación, poco después, un jefe británico aterrizó en la Gran Malvina, plantando la bandera del Reino Unido, y ya para 1766 otro grupo de británicos continuaron la colonización compitiendo con el asentamiento francés (Silveira, 2011, p. 317); y mientras tanto, el Reino de España, legítimo soberano de dichos territorios en virtud del Tratado de Utrecht, veía con preocupación las violaciones al Tratado por parte de ambos Estados.

De otro lado, Francia, aliado de España para aquel entonces, entregó el territorio a España, motivo por el cual esta nación nombró al gobernador que conseguiría expulsar a los británicos de la isla en 1769; situación que indignó a estos, generándose vientos de guerra que afortunadamente desaparecieron en virtud de un acuerdo mediante el cual Gran Bretaña devolvía las islas a España (Silveira, 2011, p. 318).

En 1790 en Nootka Sound (Columbia británica, Canadá) fueron detenidas dos naves inglesas por entrar en jurisdicción española; hecho que los británicos consideraron que se había ofendido su honor y exigían un desagravio, además de la devolución de las naves. Por lo anterior, ambas naciones iniciaron los preparativos de la guerra, pero los militares españoles no serían capaces de luchar solos contra la escuadra inglesa, por lo que España solicitó la ayuda de Francia, la que por cierto fue infructuosa, y en consecuencia, fueron obligados a negociar con un resultado muy ventajoso para los ingleses.

En 1816 Argentina declaró su independencia de España y en 1820, proclamó su

soberanía sobre las Islas Malvinas, asentándose allí, lo cual causó protestas de parte de los ingleses.

Por aquellos años, fueron arrestados por el gobernador argentino por navegación ilegal, algunos marineros estadounidenses, lo cual produjo la confiscación de bienes y se les llevó a juicio en la ciudad de Buenos Aires (Silveira, 2011, p. 319). Dicha circunstancia fue aprovechada por el cónsul británico quien motivó a los norteamericanos a protestar sobre la base que los Estados Unidos nunca habían reconocido la soberanía argentina.

Por lo anterior, desde Estados Unidos se envió un barco de guerra para recuperar los bienes decomisados, saquear el asentamiento y arrestar a la mayor parte de los habitantes con el propósito de declarar las islas "*libre de todo gobierno*". Enseguida, el Estado argentino designó un nuevo gobernador, mientras que Gran Bretaña envió dos fragatas que consiguieron alejar al navío de guerra argentino a cargo de la defensa de la isla y en enero de 1833, atracaron Puerto Soledad, expulsando al resto de los argentinos, asumiendo el control de las Malvinas, lo cual ha provocado desde entonces que Argentina haya estado impugnando el control británico sobre las islas (Silveira, 2011, p. 320).

### **2.3 El escenario actual: la Ley de Seguridad y Defensa.**

El mundo vive un nuevo contexto que ha reordenado políticas y estrategias, en busca de la estabilidad. Así, el panorama mundial se ha transformado de manera radical desde la última década del siglo pasado con fundamento en factores de naturaleza compleja, tales como: aumento incesante de la población, consumo de productos energéticos, urbanización de sociedades y movimientos migratorios entre otros, en un mundo interconectado en el que no hay distancias y no hay fronteras, en consecuencia, la globalidad condiciona todos los procesos y no caben comportamientos autárquicos.

En este contexto surgen nuevos riesgos y amenazas para la seguridad que no estaban en la agenda, son riesgos multiformes, difusos e inconcretos, muy difíciles de prevenir, de aislar y de contener. En tal sentido, dichas amenazas se convierten en elementos de inestabilidad que producen entre otras cosas, desigualdades y desequilibrios, riesgos ecológicos, redes de delincuencia transnacionales, agresión terrorista.

De conformidad con lo anterior, la función de seguridad de los Estados como elemento primario de la acción política frente al que la Fuerza Pública no puede inhibirse, por el contrario, debe adaptar a las nuevas circunstancias y actualizar los conceptos de amenaza y riesgo y los parámetros de disuasión y prevención.

Así las cosas, la seguridad de los Estados hoy por hoy, es una forma de entender la estabilidad en diversos planos: seguridad internacional, seguridad interna y seguridad humana. En el primero tienen asiento los aspectos globales, mientras que la seguridad interna está ligada a la soberanía del Estado. Pero surge con fuerza un concepto de seguridad humana que pretende situar al individuo en el centro de una acción política con respecto a valores como la igualdad, justicia, solidaridad y cooperación en busca de una mejor calidad de vida y de la construcción de un espacio para la mejor realización de los individuos. Es un concepto acuñado por el trabajo de Naciones Unidas desde 1994, especialmente en su Programa para el Desarrollo, pero que ya ha encontrado formulaciones prácticas como el llamamiento de Canadá y Noruega en 1997.

En este orden de ideas, puede advertirse de un lado que, no hay un riesgo único que no sea susceptible de importar a otros por lejano que esté, y de otro, queda claro que la respuesta no puede enfrentarse con métodos clásicos, ha de ser multifacética, pluridisciplinar, pues las dimensiones del problema son diversas: políticas, diplomáticas, humanitarias, económicas y financieras, legales y, por supuesto, de carácter militar.

Los Estados y las organizaciones internacionales, han venido construyendo doctrinas para satisfacer las necesidades de seguridad que presenta el mundo actual a través de la elaboración de libros blancos y se llevan a cabo revisiones estratégicas en un intento de presentar horizontes en el mediano plazo suficientemente válidos para definir las políticas de defensa, con lo cual se pretende ofrecer respuestas válidas, suficientes y eficaces para garantizar el mantenimiento de la paz frente a estallidos bélicos locales producto de la inestabilidad.

Es de anotar que, en los países latinoamericanos, los conceptos de seguridad nacional y defensa nacional han poseído una amplitud muy significativa, aún para las presentes épocas, caracterizadas por una tendencia a la expansión del concepto de defensa. En Latinoamérica, al amparo del concepto de seguridad nacional, la defensa nacional y la

seguridad interior se han confundido y se han expandido hasta incluir virtualmente la totalidad de la política de los respectivos países.

¿Por qué en la mayoría de los países se distingue implícita y explícitamente entre la respuesta a la agresión armada externa y la preservación de la vigencia de la ley en el respectivo país –entre la defensa nacional y la seguridad interna- y en América Latina tal distinción es difusa?, ¿por qué en otras regiones, la defensa nacional supone organización, adiestramiento, equipamiento y despliegue de fuerzas armadas, preparación del país para la guerra y para la crisis, disuasión o coacción armada, y empleo disuasivo, o bien efectivo de las fuerzas armadas en las regiones en las cuales lo demande la defensa de los intereses nacionales, así como la acción diplomática vinculada con la guerra o su amenaza, mientras que en América Latina supone fundamentalmente seguridad interna, inteligencia interior, lucha contra el narcotráfico, el terrorismo, las migraciones, la problemática ambiental e incluso la delincuencia organizada, mediante el uso de las fuerzas armadas?

Antes de resolver los cuestionamientos mencionados, se debe analizar una primera aproximación a la Seguridad Nacional, encontrando que a través de la misma se procuran conjurar las amenazas que puedan pesar sobre los valores esenciales para la existencia e identidad del Estado: independencia, soberanía, e integridad territorial de un Estado. Bajo este escenario, la amenaza estará constituida por la actividad de uno o más Estados que desean apoderarse de algún Estado, parte de su territorio o cuando menos, de imponerle dependencia y sumisión (Ugarte, 2003, p. 5); valores esenciales que indiscutiblemente hacen a la propia existencia del Estado-Nación como tal.

En este escenario, se tiene que tradicionalmente se ha entendido que la amenaza fundamental que pone en riesgo la Seguridad Nacional es el ataque físico armado por parte de un Estado al territorio, población y bienes de otro Estado, a través del empleo del poder militar en sus diversas formas.

Aunque sin lugar a dudas la amenaza de ataque a través del empleo de los medios referidos está comprendida dentro de todo concepto de Seguridad Nacional y en todo momento ha sido considerada como el riesgo más grave que debe conjurar la misma, ha sido puesto en tela de juicio si es la única o si, por el contrario, dicha seguridad no puede ser amenazada por otros Estados a través del empleo de otros medios como la aplicación de

sanciones económicas o políticas económicas dirigidas a afectar gravemente los intereses económicos del Estado afectado. Sobre el particular, Jordan, Taylor y Korb, han manifestado lo siguiente:

(...) Seguridad Nacional, un término que ha pasado a ser ampliamente usado sólo después de la Segunda Guerra Mundial, significa muy diferentes cosas para diferente gente. Claramente, significa protección del pueblo y territorio de la nación contra asalto físico, y, en ese estrecho sentido, es aproximadamente equivalente al tradicionalmente usado término defensa. Seguridad nacional, sin embargo, tiene un significado más extenso que la protección contra daño físico; también implica protección, a través de una variedad de medios, de intereses vitales políticos y económicos, cuya pérdida amenaza valores fundamentales y la vitalidad del Estado (1994, p. 3).

Sin embargo, un criterio más amplio puede advertirse en el Diccionario de Términos Militares y Asociados del Departamento de Defensa de los Estados Unidos, que define a la Seguridad Nacional, como término colectivo que abarca tanto la defensa nacional como las relaciones internacionales de los Estados Unidos, indica que de manera específica, dicha condición esta provista por:

- a) Una ventaja militar o de defensa sobre cualquier nación extranjera o grupo de naciones;
- b) Una favorable posición en materia de relaciones internacionales; o
- c) Una postura de defensa capaz de resistir exitosamente una acción hostil o destructiva desde el interior o el exterior, abierta o encubierta (Ugarte, 2003, p. 6).

Si bien la primera parte de la definición, lo considera exclusivamente como defensa nacional y relaciones internacionales, la última acepción también lo usa desde el punto de vista de la capacidad de resistir una agresión desde el interior. De todos modos, teniendo en cuenta que el primer párrafo se refiere exclusivamente a la defensa nacional y las relaciones internacionales, cabría interpretar el literal c) en el sentido que la acción hostil o destructiva estaría apoyada desde el exterior.

Del concepto de seguridad y defensa nacional analizado, se tiene que, los Estados de manera generalizada han consagrado en un Libro Blanco o en las políticas del gobierno de turno, lineamientos y parámetros que deben aplicar para combatir las amenazas internas y externas que se pueden presentar contra una la nación.

<b>Estado</b>	<b>Título documento</b>	<b>Año de expedición</b>
Argentina	"Libro Blanco de la República Argentina"	1999 - 2000
Belize	"The National Security Strategy of Belize"	2009
Bolivia	"Libro Blanco de Defensa Bolivia"	2004
Brasil	"Política de Defensa Nacional"	1996 – 2005
Canadá	"Libro Blanco de Política de Defensa"	1994
Chile	"Libro de la Defensa Nacional de Chile"	2002
Colombia	"Políticas de Defensa y Seguridad Democrática"	2003
Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> <li>• "Libro Blanco de la Defensa Nacional"</li> <li>• "Política de la Defensa Nacional del Ecuador"</li> <li>• "Hacia una Nueva Política de Seguridad Interna y Externa"</li> </ul>	2002-2006-2008
El Salvador	"La Nación Salvadoreña: Su Defensa, Seguridad y Desarrollo"	1998
Estados Unidos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• "Annual Defense Report"</li> <li>• "National Defense Strategy"</li> <li>• "National Security Strategy"</li> <li>• "National Military Strategy"</li> </ul>	1995 – 2004; 2008; 2010; 2011
Guatemala	"Libro de la Defensa Nacional de la República de Guatemala"	2003
Honduras	"Libro de la Defensa Nacional"	2005 - 2005
Jamaica	"National Security Policy for Jamaica"	2007
México	"Libro Blanco de la Defensa"	2004
Nicaragua	"Libro de la Defensa Nacional de Nicaragua"	2004
Paraguay	"Política de Defensa Nacional"	1999

Perú	"Libro Blanco de la Defensa Nacional del Perú"	2005
Uruguay	"Bases para una Política de Defensa Nacional "	1998

Además de lo anterior, en algunos Estados como Perú y Chile, cuentan con Ley de Seguridad y Defensa, en las que se desarrollan las principales tareas de las Fuerzas Militares en lo que respecta a la protección del Estado. De dichas normas, llama la atención que por ejemplo en la nación chilena, el artículo 1 del *Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional*, establece que el Estado tiene el deber de resguardar la seguridad exterior del país y dar proteger a su población.

En consecuencia, el Presidente de la República tiene autoridad en todo cuanto tiene por objeto la seguridad externa de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes, y para ello, dispone de la colaboración directa e inmediata del Ministro de Defensa Nacional. Así también, le corresponde al Presidente de la República, disponer de las fuerzas de aire, mar y tierra, organizarlas y distribuirlas de acuerdo con las necesidades de la seguridad nacional, aclarando dicho artículo que las fuerzas armadas chilenas son instituciones obedientes, no deliberantes, profesionales, jerarquizadas, disciplinadas y dependientes del Ministerio de Defensa Nacional.

En caso de crisis internacional que afecte la seguridad exterior del país, el Presidente de la República dispondrá la activación de los planes de la defensa nacional respectivos, tan es así que, en caso de guerra exterior, el Presidente de la República asumirá la jefatura *suprema* de las Fuerzas Armadas, en los términos y en la forma establecidos por la Constitución y las leyes. Y así, en ambas circunstancias, el Presidente ordenará el empleo de las Fuerzas Militares y la conducción estratégica de los medios asignados, bajo el mando del Jefe del Estado Mayor Conjunto.

De otro lado, en el Perú, la *Ley del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional*, se refiere en exclusiva a la organización del Sistema y a las funciones asignadas al Consejo de Seguridad, que de conformidad con el artículo 7 de la norma en mención, se circunscriben a:

- a) La Política de Seguridad y Defensa Nacional;

- b) Los requerimientos presupuestarios originados como consecuencia del planeamiento Estratégico para la Seguridad y Defensa Nacional;
- c) Las adquisiciones de equipamiento militar de carácter estratégico destinado a la Defensa nacional procurando dentro de la función asignada a cada castrense la estandarización del equipamiento;
- d) Las directivas sobre Seguridad Nacional;
- e) Los demás aspectos relacionados con la Seguridad Nacional.

Bajo este escenario, es apropiado analizar el caso colombiano en lo que se refiere a la inexistencia de un libro y una ley de seguridad y defensa que establezca las directrices bajo las cuales podrá actuar la Fuerza Pública ante amenazas de índole interno o externo, motivo por el cual, a la fecha, han actuado de acuerdo con las políticas del gobierno de turno.

En este punto, ha de recordarse lo sucedido para el año 2002, cuando la Corte Constitucional, en Sentencia C-251 de 11 de abril de 2002, declaró la inconstitucionalidad de la Ley 684 de 2001, que fuera tramitada al interior del Congreso de la República bajo el Proyecto de Ley 81 de 1999, presentado por el Senador Germán Vargas Lleras y cuyo ponente en el Senado fue del Dr. Enrique Gómez Hurtado, en el marco del fallido Proceso de Paz del Gobierno del Presidente Andrés Pastrana, advirtiendo tal como lo aclara la Ponencia contenida en Acta de Comisión No. 35 de 7 de junio de 2000 por parte del Senador Enrique Gómez, que el objeto del proyecto es actualizar las disposiciones en materia de seguridad y defensa nacional, con fundamento en el Decreto Legislativo No. 3398 de 1965 y la Ley 48 de 1968, tal como lo expresa al Acta del Senado de la República:

(...) El presente proyecto fue presentado por el Senador Germán Vargas Lleras con el objeto de actualizar y compendiar las disposiciones en materia de seguridad y defensa nacional, cuyas bases fundamentales son el Decreto 3398 de 1965, la Ley 48 de 1968, normas tan cambiantes como el devenir de la historia nacional. Con la conciencia de que esta iniciativa en sí misma no constituye la respuesta a la complicada situación de orden público que atraviesa el país, estamos convencidos de que la nación requiere de un cuerpo normativo en la materia que ofrezca una meridiana claridad conceptual y un sistema coordinado y moderno para la determinación de políticas y cursos de acción para la defensa y seguridad nacional.

El proyecto se orienta a expedir normas sobre organización y funcionamiento de la seguridad y defensa nacional y dictar otras disposiciones. El estudio recogió las iniciativas y proposiciones que el Ministerio de Defensa y seguridad nacional trabajó ahora y en anteriores oportunidades enriqueciendo el proyecto. Estas consideraciones se consignan en gran parte en el pliego de modificaciones.

Conforme a lo anterior, debemos agregar para efectos de entender claramente qué diseño conceptual posee el proyecto, lo expresado en la ponencia para segundo debate en el Senado de la República del 14 de diciembre de 2000 según Gaceta del Congreso 504, se advierte:

La Seguridad Nacional se concibe como una garantía del Estado y no como una situación determinada y se le especifican sus características. Es una necesidad de la persona y de los grupos humanos, así como un derecho inalienable del hombre y de las naciones. Sin embargo, uno de los mayores problemas es conseguir el exacto equilibrio entre las obligaciones y las responsabilidades del Estado y las del ciudadano. La aspiración a la seguridad es una realidad insoslayable de los Estados Nación y es el motor de muchas acciones políticas al nivel de las relaciones internacionales. Las cuestiones relativas a la Seguridad Nacional abarcan la totalidad del llamado universo antagónico que consiste en las actitudes o hechos deliberadamente contrarios a la conquista y mantenimiento de los Objetivos Nacionales, que surgen, como se incluye en el Proyecto, de la evolución histórico-cultural de toda comunidad y su importancia radica en que representan la cristalización de los intereses y aspiraciones nacionales. Esta es la razón por la cual los objetivos nacionales y la Constitución Política se articulan de forma plenamente coordinada como quiera que la Carta determina la expresión de un pacto social.

La Defensa Nacional, como expresión depurada del arte militar, se concibe como el instrumento capaz de concretar el Poder Nacional a partir de un conjunto de planes y acciones tendientes a prevenir o superar los conflictos generados por agresiones a la Seguridad Nacional, tanto en tiempo de paz como de guerra. Dentro del título de la Defensa se prevén las fases de la movilización

y sus características, como un mecanismo que facilita su acción y se incluye la jurisdicción territorial. Se precisa que la defensa no sólo actúa en momentos de conmoción interior (estado de excepción que requiere decreto) sino frente a cualquier tipo de agresión que demande el uso de la Fuerza Pública. De igual manera, se establece la diferenciación entre los estados de excepción y conflicto bélico interno o agresión externa, en la medida que para los últimos no se requiere en su declaratoria y sí puede requerir de movilización o de acciones de defensa nacional.

De lo anterior, se advierte que el concepto de Defensa Nacional, es un reflejo que opera como un apéndice de la Seguridad Nacional, lo cual es propio de la Doctrina de la Seguridad Nacional propia de la Guerra Fría, tal como lo explica el Profesor de Ciencia Política de la Universidad Los Andes, Francisco Leal Buitrago<sup>8</sup>; no obstante lo anterior, en pleno siglo XXI, es necesario mirar más allá de la influencia de la Doctrina de la Seguridad Nacional de los Estados Unidos y ubicar al Estado en el contexto actual, recordando:

(...) Toda la información descrita en esta sección comparativa conduce a afirmar que el escenario de la seguridad ha sufrido grandes variaciones con la fusión de lo interno y lo externo en la vida de los Estados, como efecto de la internacionalización y la globalización. El concepto de seguridad multidimensional intenta dar cuenta de esta nueva realidad, agregando a la seguridad nacional, que predominó durante todo el siglo XX, las nuevas amenazas de seguridad que incluyen la seguridad pública e interna de los países (Coimbra, 2002, p. 140).

---

<sup>8</sup>La Guerra Fría surgió de la bipolaridad política e ideológica en que quedó dividido el mundo al finalizar la Segunda Guerra Mundial y de la competencia de los dos bloques mundiales por el control estratégico de las áreas geográficas. La rápida invasión militar y sometimiento político de los países de Europa Oriental por parte de la Unión Soviética en la fase final de esa guerra, aceleró la reacción de los Estados Unidos contra el comunismo. El Acta de Seguridad Nacional, promulgada en Estados Unidos en 1947, fue el principal instrumento para el desarrollo de la concepción del Estado de seguridad nacional. Esta ley dio al gobierno federal el poder para movilizar y racionalizar la economía nacional al involucrar a los militares en ella, preparándolos para la eventualidad de una guerra. Por medio de esa ley se crearon el Consejo de Seguridad Nacional (NSC) y la Agencia Central de Inteligencia (CIA), instituciones que establecieron un nuevo patrón para el Estado y la sociedad, en virtud del papel hegemónico que asumía Estados Unidos en el concierto político mundial (Leal Buitrago, 2003, p. 77).

Así las cosas, a partir del contexto actual, resulta acertado proponer un Proyecto de Ley « Por la cual se expiden normas sobre el funcionamiento y organización del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional », fincado en las nuevas necesidades y en las lecciones aprendidas, pero sin tener en cuenta el legado de la Doctrina de la Seguridad Nacional, el Decreto Legislativo No. 3398 de 1965 y la Ley 48 de 1968.

Dicho lo anterior, cabe anotar que de conformidad con lo dispuesto en la Sentencia C – 251 de 2002 que declaró inexecutable la Ley 684 de 2001, en su Fundamento Jurídico N° 4, dijo lo siguiente:

Ahora bien, un sistema se define por el hecho de no ser un simple agregado desordenado de elementos sino por constituir una totalidad, caracterizada por una determinada articulación dinámica entre sus partes y una cierta relación con su entorno.

Es así que, desde la perspectiva de Teoría General de Sistemas, es la forma de algo, pero no cualquier forma es válida para el sistema; destacándose sobre este punto, lo expuesto por la Corte Constitucional en su Fundamento Jurídico N° 112:

(...) El examen precedente ha mostrado que el sistema de seguridad y defensa previsto por la Ley 684 de 2001 vulnera la Carta, no sólo porque su pilar- la figura del poder nacional- es incompatible con los principios constitucionales más básicos, que definen la naturaleza democrática del Estado colombiano, sino además, porque muchos de los instrumentos específicos que desarrolla – como la concesión de facultades de policía judicial a las Fuerzas Militares o la regulación del teatro de operaciones - también desconocen numerosos preceptos constitucionales. La única decisión posible, desde el punto de vista constitucional, era entonces declarar la inexecutable total de esa ley.

Además de lo esbozado hasta este punto, es importante anotar lo relacionado con el Poder Nacional, que en Colombia no está concentrado en una sola rama del poder público y sigue sin ofrecer un respaldo en el marco constitucional, en la medida en que su desarrollo no es un reflejo de la dogmática constitucional, motivo por el cual, cabe preguntar, si el Estado se encuentra en una situación de inconstitucionalidad por omisión legislativa, frente

a los aspectos arriba señalados y que no han sido objeto de regulación, de tal suerte que sea posible hablar de compatibilidad entre las competencias del Presidente de la República y las Ordenes que Imparte a los Oficiales de las Fuerzas Armadas, toda vez que el Numeral 3° del artículo 189 de la Carta Política señala que el Presidente debe dirigir la fuerza pública y disponer de ella como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas Pública y no es claro la compatibilidad constitucional con la condición de Autonomía Territorial, conforme al razonamiento del Fundamento Jurídico N° 82, que dice:

Pero de estas dos funciones distintas, y constitucionalmente permitidas, no es dable deducir una tercera, que consistiría en afirmar que el Presidente pueda encargar de *"la ejecución de sus órdenes al Comandante que asuma el Control Operacional del área"* y que a la vez esas órdenes se apliquen de manera inmediata y preferente sobre las de los Gobernadores y Alcaldes de la zona. La amalgama de esas dos distintas funciones produce resultados constitucionalmente inaceptables.

Ahora bien, es innegable que uno de los problemas más importantes por los que pasa la sociedad actual, es el relacionado con la legitimidad en la aplicación del derecho y la generalización de expectativas que demanda la sociedad, como criterio para deducir la correcta aplicación de las garantías y principios constitucionales, amén de la seguridad jurídica, sin lo cual resulta imposible poder conseguir la construcción de consensos; asunto que puede explicarse con lo analizado por Niklas Luhmann quien indica:

La referencia temporal del derecho no se encuentra, pues, ni en la vigencia de las normas (que se dividen en variables e invariables), ni en la historicidad inmanente del derecho. Tampoco se encuentra en la "materia" del derecho — el comportamiento humano — haga presencia en el espacio y el tiempo.

La referencia temporal del derecho se encuentra en la función de las normas: en el intento de prepararse, al menos en el nivel de expectativas ante un futuro incierto — genuinamente incierto. Por eso, con las normas varía la medida en que la sociedad produce un futuro acompañado de inseguridad (2005, p. 187).

Bajo esta misma línea argumentativa, cabe anotar que, además de ser indispensable un desarrollo normativo del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional, es importante

mencionar que en dicha oportunidad, debe tenerse en cuenta su relación con el entorno, pues cuando se examina un sistema, indica la Corte Constitucional, que deberán tenerse en cuenta los postulados de la Carta Política de 1991, pero además la generalización de expectativas, que se reflejan para el caso en particular, la Doctrina Damasco; ello apoyado por Luhmann, cuando dice:

Desde una perspectiva abstracta, el derecho tiene que ver con los costes sociales que se desprenden de los enlazamientos del tiempo que efectúan las expectativas. En concreto se trata de la función de estabilización de las expectativas normativas a través de la regulación de la generalización de temporal, objetiva y social (2005, p. 188).

Así las cosas, las expectativas normativas que se desprenden de la regulación del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional, está dada por la Constitución Política de 1991 y la Doctrina Damasco<sup>9</sup>, que adopta el Estándar Operacional de la ONU y la OTAN, que en todo caso son incompatibles con la Doctrina Militar de la Seguridad Nacional, inducida por los Estados Unidos, para América Latina en momentos de la Guerra Fría.

En tal sentido, no está demás indicar que el estado de guerra exterior en el pasado, no fue regulado mediante una ley específica sobre la materia. La solución en los eventos bélicos analizados, se ha dado mediante la vía diplomática guiada por el gobierno de turno.

### **3. La ausencia de normatividad y sus implicaciones**

En sentencia C- 179 de 1994, la Corte Constitucional al revisar el contenido del Proyecto de Ley Estatutaria No. 91/92 Senado y 166/92 Cámara "*Por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia*", indico que el inciso 2 del artículo 3, que contempla que en caso de guerra exterior, las facultades del Gobierno están limitadas por los convenios ratificados por Colombia y demás normas de derecho tanto positivo como consuetudinario que rijan sobre la materia, "*atendiendo el principio de reciprocidad por parte del Estado*

---

<sup>9</sup>En este contexto, en el año 2015 surgió una propuesta innovadora y diferencial denominada Plan Minerva y, dentro de esta, la estrategia Damasco 1.0 que busca reestructurar de manera secuencial y metódica la doctrina del Ejército, alineándola con la doctrina conjunta y multinacional y teniendo como centro de gravedad para el mejoramiento y crecimiento de la institución, la cultura militar (MFE – 1.01 Doctrina, Prologo, Primera Edición 2016, p. IX).

*con el cual exista conflicto"*, vulnera el artículo 212 de la Constitución Política de Colombia de 1991.

Lo anterior por cuanto la disposición constitucional no consagra limitación alguna a las atribuciones con que cuenta el Gobierno durante el estado de guerra exterior, distintas a aquellas que resulten estrictamente necesarias para repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra y procurar el restablecimiento de la normalidad; motivo por el cual, no es válido que el legislador instituya otras como la reciprocidad, razón por la que fue declarado inexecutable por infringir abiertamente el mandato constitucional.

Y en consonancia con lo anterior, consideró además el alto tribunal que, la condición para que esos tratados o convenios internacionales rijan a plenitud, es que no contraríen la Constitución, de manera que sólo deberán acatarse aquéllos que no vulneren sus preceptos.

Por lo anterior, es de anotar que desde 1994, es clara la posición sobre la no regulación específica de los procedimientos y parámetros que deben desplegarse ante la declaratoria de guerra exterior. Dicho aspecto, acarrea consecuencias en el ámbito político y militar que a continuación se ilustraran.

### **3.1 Consecuencias de orden político**

Colombia atravesó durante mucho tiempo, arduas disputas de carácter social y armado que se fueron intensificando y agravando con el paso del tiempo en razón a factores estratégicos, económicos y políticos que, sin duda han servido como elementos generadores del recrudecimiento de los mismos.

Aunado a lo anterior, desde el año 2005, se presentaron tensiones diplomáticas entre Venezuela y Colombia, caracterizadas por acusaciones políticas y tensiones por delimitaciones geográficas. Dentro de la situación mencionada, se enuncian a continuación, los principales acontecimientos:

1. **Captura de Rodrigo Granda:** tras la captura en Venezuela de Ricardo Téllez, alias Rodrigo Granda, líder de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)

en el año 2005, el presidente Hugo Chávez, de manera inmediata exigió a Bogotá una disculpa por considerar que se había violado la soberanía nacional al realizar la operación sin informar a las autoridades. Frente a dicha manifestación, Colombia, bajo la vocería del entonces jefe de Estado, Álvaro Uribe, acusó a Venezuela de dar refugio a terroristas de las FARC, y en consecuencia, ambos gobiernos estuvieron a punto de romper relaciones.

2. **Mediación de Hugo Chávez:** dos años después, el gobierno de Colombia suspendió la mediación del presidente Chávez, que pretendía la liberación de rehenes en manos de las FARC.

Lo anterior, por cuanto Bogotá consideró que el mandatario venezolano puso en riesgo la operación al contactar directamente a miembros del Ejército Nacional de Colombia; entretanto, Chávez se defendió e indicó que Uribe tergiversó su papel en las mediaciones.

En esta oportunidad, el embajador venezolano en Bogotá, Pavel Rondón, fue llamado a consultas.

3. **Operación fénix:** en marzo de 2008, Colombia realizó un operativo militar en Ecuador, donde se dio muerte al cabecilla Raúl Reyes, jefe y miembro del denominado secretario de las Farc.

Ecuador y Venezuela reclamaron la violación de la soberanía ecuatoriana tras esta incursión no autorizada a Quito, mientras que Colombia los acusó de apoyar a las FARC, basándose en pruebas, al parecer halladas en las computadoras del jefe guerrillero.

Venezuela, al día siguiente, anunció el retiro de su personal diplomático en Bogotá y Chávez hizo otro anuncio contundente: *"Señor ministro de la Defensa, muévame 10 batallones hacia la frontera con Colombia. De inmediato. Batallones de tanques. La aviación militar que se despliegue. Nosotros no queremos guerra"*. No obstante lo anterior, las relaciones volvieron a la normalidad en el mes de junio de ese año.

4. **Colombia denuncia ante la OEA:** El 22 de julio de 2010, el presidente Chávez anunció la ruptura de relaciones diplomáticas con Bogotá, horas después de que Colombia denunciara ante la Organización de Estados Americanos (OEA), la presencia de campamentos de las FARC y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) en territorio vecino.

El embajador de Colombia ante la OEA en ese entonces, Luis Alfonso Hoyos, denunció que “los que están interviniendo en asuntos internos de Colombia son los miembros del gobierno venezolano que permiten la presencia de estos sujetos, todos con circular roja de Interpol, con varios años allá consolidando, consolidando sus campamentos y lanzando ataques contra nosotros y contra el propio pueblo venezolano”.

A lo que Chávez respondió: *“Me veo obligado a romper relaciones con el gobierno de Colombia. Por dignidad. Es lo menos que nosotros podemos hacer. Y estaremos alerta”*; circunstancia que finalmente no se concretó, aunque si hubo disminución de la representación diplomática en ambos países.

5. **Cierre de la frontera: iniciada** la administración de Nicolás Maduro, en abril de 2013, el tono de las relaciones no ha variado mucho. De un lado, Maduro sostiene que es necesario para combatir el contrabando y luchar contra los grupos paramilitares que, asegura, operan en la zona; y de otro, Colombia rechaza la deportación de más de mil colombianos de territorio venezolano y pide respeto.
6. Migración de venezolanos: recientemente miles de venezolanos han migrado a Colombia en razón a la crisis socio-económica que el mencionado país afronta desde el año 2010.

Las situaciones anotadas generaron tensiones diplomáticas entre ambos Estados que llevaron a la comunidad a pensar en un enfrentamiento bélico. Sin embargo, debido al manejo diplomático a las distintas problemáticas, dicho evento no sucedió.

Lo anterior, permite indicar que, no existe en la legislación interna un procedimiento específico que indique a las autoridades gubernamentales de turno, el paso a paso que debe

poner en marcha, una vez se presenten tensiones externas, sobre todo si se materializan amenazas en contra de la estabilidad nacional.

Frente a este hecho, cabe recordar que, en el pasado, ya se intentó la implementación de una ley de seguridad y defensa nacional, expedida en agosto de 2001, que fue declarada inexecutable mediante Sentencia C-251 de 2002, con el propósito de orientar el actuar político y militar en situaciones que demandan la atención del Estado en procura de contrarrestar amenazas internas y externas. En consecuencia, es oportuno aclarar que la inexistencia de una norma que describa parámetros básicos, resulta peligrosa para las relaciones políticas con los países vecinos.

### **3.2 Consecuencias de orden militar**

Bajo este escenario, es apropiado analizar el caso colombiano en lo que se refiere a la inexistencia de un libro y una ley de seguridad y defensa que establezca las directrices bajo las cuales podrá actuar la Fuerza Pública ante amenazas de índole interno o externo, motivo por el cual, a la fecha, han actuado de acuerdo con las políticas del gobierno de turno.

En este punto, ha de recordarse lo sucedido para el año 2002, cuando la Corte Constitucional, en Sentencia C-251 de 11 de abril de 2002, declaró la inconstitucionalidad de la Ley 684 de 2001, que fuera tramitada al interior del Congreso de la República bajo el Proyecto de Ley 81 de 1999, presentado por el Senador Germán Vargas Lleras y cuyo ponente en el Senado fue del Dr. Enrique Gómez Hurtado, en el marco del fallido Proceso de Paz del Gobierno del Presidente Andrés Pastrana, advirtiendo tal como lo aclara la Ponencia contenida en Acta de Comisión No. 35 de 7 de junio de 2000 por parte del Senador Enrique Gómez, que el objeto del proyecto es actualizar las disposiciones en materia de seguridad y defensa nacional, con fundamento en el Decreto Legislativo No. 3398 de 1965 y la Ley 48 de 1968, tal como lo expresa al Acta del Senado de la República:

(...) El presente proyecto fue presentado por el Senador Germán Vargas Lleras con el objeto de actualizar y compendiar las disposiciones en materia de seguridad y defensa nacional, cuyas bases fundamentales son el Decreto 3398 de 1965, la Ley 48 de 1968, normas tan cambiantes como el devenir de la historia

nacional. Con la conciencia de que esta iniciativa en sí misma no constituye la respuesta a la complicada situación de orden público que atraviesa el país, estamos convencidos de que la nación requiere de un cuerpo normativo en la materia que ofrezca una meridiana claridad conceptual y un sistema coordinado y moderno para la determinación de políticas y cursos de acción para la defensa y seguridad nacional.

El proyecto se orienta a expedir normas sobre organización y funcionamiento de la seguridad y defensa nacional y dictar otras disposiciones. El estudio recogió las iniciativas y proposiciones que el Ministerio de Defensa y seguridad nacional trabajó ahora y en anteriores oportunidades enriqueciendo el proyecto. Estas consideraciones se consignan en gran parte en el pliego de modificaciones.

Conforme a lo anterior, debemos agregar para efectos de entender claramente qué diseño conceptual posee el proyecto, lo expresado en la ponencia para segundo debate en el Senado de la República del 14 de diciembre de 2000 según Gaceta del Congreso 504, se advierte:

La Seguridad Nacional se concibe como una garantía del Estado y no como una situación determinada y se le especifican sus características. Es una necesidad de la persona y de los grupos humanos, así como un derecho inalienable del hombre y de las naciones. Sin embargo, uno de los mayores problemas es conseguir el exacto equilibrio entre las obligaciones y las responsabilidades del Estado y las del ciudadano. La aspiración a la seguridad es una realidad insoslayable de los Estados Nación y es el motor de muchas acciones políticas al nivel de las relaciones internacionales. Las cuestiones relativas a la Seguridad Nacional abarcan la totalidad del llamado universo antagónico que consiste en las actitudes o hechos deliberadamente contrarios a la conquista y mantenimiento de los Objetivos Nacionales, que surgen, como se incluye en el Proyecto, de la evolución histórico-cultural de toda comunidad y su importancia radica en que representan la cristalización de los intereses y aspiraciones nacionales. Esta es la razón por la cual los objetivos nacionales y la Constitución Política se articulan de forma plenamente coordinada como quiera que la Carta determina la expresión de un pacto social.

La Defensa Nacional, como expresión depurada del arte militar, se concibe como el instrumento capaz de concretar el Poder Nacional a partir de un conjunto de planes y acciones tendientes a prevenir o superar los conflictos generados por agresiones a la Seguridad Nacional, tanto en tiempo de paz como de guerra. Dentro del título de la Defensa se prevén las fases de la movilización y sus características, como un mecanismo que facilita su acción y se incluye la jurisdicción territorial. Se precisa que la defensa no sólo actúa en momentos de conmoción interior (estado de excepción que requiere decreto) sino frente a cualquier tipo de agresión que demande el uso de la Fuerza Pública. De igual manera, se establece la diferenciación entre los estados de excepción y conflicto bélico interno o agresión externa, en la medida que para los últimos no se requiere en su declaratoria y sí puede requerir de movilización o de acciones de defensa nacional.

De lo anterior, se advierte que el concepto de Defensa Nacional, es un reflejo que opera como un apéndice de la Seguridad Nacional, lo cual es propio de la Doctrina de la Seguridad Nacional propia de la Guerra Fría, tal como lo explica el Profesor de Ciencia Política de la Universidad Los Andes, Francisco Leal Buitrago<sup>10</sup>; no obstante lo anterior, en pleno siglo XXI, es necesario mirar más allá de la influencia de la Doctrina de la Seguridad Nacional de los Estados Unidos y ubicar al Estado en el contexto actual, recordando:

---

<sup>10</sup>La Guerra Fría surgió de la bipolaridad política e ideológica en que quedó dividido el mundo al finalizar la Segunda Guerra Mundial y de la competencia de los dos bloques mundiales por el control estratégico de las áreas geográficas. La rápida invasión militar y sometimiento político de los países de Europa Oriental por parte de la Unión Soviética en la fase final de esa guerra, aceleró la reacción de los Estados Unidos contra el comunismo. El Acta de Seguridad Nacional, promulgada en Estados Unidos en 1947, fue el principal instrumento para el desarrollo de la concepción del Estado de seguridad nacional. Esta ley dio al gobierno federal el poder para movilizar y racionalizar la economía nacional al involucrar a los militares en ella, preparándolos para la eventualidad de una guerra. Por medio de esa ley se crearon el Consejo de Seguridad Nacional (NSC) y la Agencia Central de Inteligencia (CIA), instituciones que establecieron un nuevo patrón para el Estado y la sociedad, en virtud del papel hegemónico que asumía Estados Unidos en el concierto político mundial (Leal Buitrago, 2003, p. 77).

(...) Toda la información descrita en esta sección comparativa conduce a afirmar que el escenario de la seguridad ha sufrido grandes variaciones con la fusión de lo interno y lo externo en la vida de los Estados, como efecto de la internacionalización y la globalización. El concepto de seguridad multidimensional intenta dar cuenta de esta nueva realidad, agregando a la seguridad nacional, que predominó durante todo el siglo XX, las nuevas amenazas de seguridad que incluyen la seguridad pública e interna de los países (Coimbra, 2002, p. 140).

Así las cosas, a partir del contexto actual, resulta acertado proponer un Proyecto de Ley « Por la cual se expiden normas sobre el funcionamiento y organización del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional », fincado en las nuevas necesidades y en las lecciones aprendidas, pero sin tener en cuenta el legado de la Doctrina de la Seguridad Nacional, el Decreto Legislativo No. 3398 de 1965 y la Ley 48 de 1968.

Dicho lo anterior, cabe anotar que de conformidad con lo dispuesto en la Sentencia C – 251 de 2002 que declaró inexecutable la Ley 684 de 2001, en su Fundamento Jurídico N° 4, dijo lo siguiente:

Ahora bien, un sistema se define por el hecho de no ser un simple agregado desordenado de elementos sino por constituir una totalidad, caracterizada por una determinada articulación dinámica entre sus partes y una cierta relación con su entorno.

Es así que, desde la perspectiva de Teoría General de Sistemas, es la forma de algo, pero no cualquier forma es válida para el sistema; destacándose sobre este punto, lo expuesto por la Corte Constitucional en su Fundamento Jurídico N° 112:

(...) El examen precedente ha mostrado que el sistema de seguridad y defensa previsto por la Ley 684 de 2001 vulnera la Carta, no sólo porque su pilar- la figura del poder nacional- es incompatible con los principios constitucionales más básicos, que definen la naturaleza democrática del Estado colombiano, sino además, porque muchos de los instrumentos específicos que desarrolla – como la

concesión de facultades de policía judicial a las Fuerzas Militares o la regulación del teatro de operaciones - también desconocen numerosos preceptos constitucionales. La única decisión posible, desde el punto de vista constitucional, era entonces declarar la inexecutable total de esa ley.

Además de lo esbozado hasta este punto, es importante anotar lo relacionado con el Poder Nacional, que en Colombia no está concentrado en una sola rama del poder público y sigue sin ofrecer un respaldo en el marco constitucional, en la medida en que su desarrollo no es un reflejo de la dogmática constitucional, motivo por el cual, cabe preguntar, si el Estado se encuentra en una situación de inconstitucionalidad por omisión legislativa, frente a los aspectos arriba señalados y que no han sido objeto de regulación, de tal suerte que sea posible hablar de compatibilidad entre las competencias del Presidente de la República y las Ordenes que Imparte a los Oficiales de las Fuerzas Armadas, toda vez que el Numeral 3° del artículo 189 de la Carta Política señala que el Presidente debe dirigir la fuerza pública y disponer de ella como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas Pública y no es claro la compatibilidad constitucional con la condición de Autonomía Territorial, conforme al razonamiento del Fundamento Jurídico N° 82, que dice:

Pero de estas dos funciones distintas, y constitucionalmente permitidas, no es dable deducir una tercera, que consistiría en afirmar que el Presidente pueda encargar de *"la ejecución de sus órdenes al Comandante que asuma el Control Operacional del área"* y que a la vez esas órdenes se apliquen de manera inmediata y preferente sobre las de los Gobernadores y Alcaldes de la zona. La amalgama de esas dos distintas funciones producen resultados constitucionalmente inaceptables.

Ahora bien, es innegable que uno de los problemas más importantes por los que pasa la sociedad actual, es el relacionado con la legitimidad en la aplicación del derecho y la generalización de expectativas que demanda la sociedad, como criterio para deducir la correcta aplicación de las garantías y principios constitucionales, amén de la seguridad jurídica, sin lo cual resulta imposible poder conseguir la construcción de consensos; asunto que puede explicarse con lo analizado por Niklas Luhmann quien indica:

La referencia temporal del derecho no se encuentra, pues, ni en la vigencia de las normas (que se dividen en variables e invariables), ni en la historicidad

inmanente del derecho. Tampoco se encuentra en la “materia” del derecho — el comportamiento humano — haga presencia en el espacio y el tiempo.

La referencia temporal del derecho se encuentra en la función de las normas: en el intento de prepararse, al menos en el nivel de expectativas ante un futuro incierto — genuinamente incierto. Por eso, con las normas varía la medida en que la sociedad produce un futuro acompañado de inseguridad (2005, p. 187).

Bajo esta misma línea argumentativa, cabe anotar que, además de ser indispensable un desarrollo normativo del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional, es importante mencionar que en dicha oportunidad, debe tenerse en cuenta su relación con el entorno, pues cuando se examina un sistema, indica la Corte Constitucional, que deberán tenerse en cuenta los postulados de la Carta Política de 1991, pero además la generalización de expectativas, que se reflejan para el caso en particular, la Doctrina Damasco; ello apoyado por Luhmann, cuando dice:

Desde una perspectiva abstracta, el derecho tiene que ver con los costes sociales que se desprenden de los enlazamientos del tiempo que efectúan las expectativas. En concreto se trata de la función de estabilización de las expectativas normativas a través de la regulación de la generalización de temporal, objetiva y social (2005, p. 188).

Así las cosas, las expectativas normativas que se desprenden de la regulación del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional, está dada por la Constitución Política de 1991 y la Doctrina Damasco<sup>11</sup>, que adopta el Estándar Operacional de la ONU y la OTAN, que en todo caso son incompatibles con la Doctrina Militar de la Seguridad Nacional, inducida por los Estados Unidos, para América Latina en momentos de la Guerra Fría.

En tal sentido, no está demás indicar que el estado de guerra exterior en el pasado, no fue regulado mediante una ley específica sobre la materia; y, en consecuencia, la solución en

---

<sup>11</sup>En este contexto, en el año 2015 surgió una propuesta innovadora y diferencial denominada Plan Minerva y, dentro de esta, la estrategia Damasco 1.0 que busca reestructurar de manera secuencial y metódica la doctrina del Ejército, alineándola con la doctrina conjunta y multinacional y teniendo como centro de gravedad para el mejoramiento y crecimiento de la institución, la cultura militar (MFE – 1.01 Doctrina, Prologo, Primera Edición 2016, p. IX).

los eventos bélicos analizados, se ha dado mediante la vía diplomática guiada por el gobierno de turno.

No obstante lo anterior, vienen existiendo nuevos conceptos en la diplomacia como lo es la “diplomacia de defensa” en donde algunos autores como Nick Bisley, quien afirma que estos dos conceptos deben ser muy bien manejados ante la acción de la diplomacia en el marco de las relaciones internacionales toda vez que la funcionalidad de la misma debe gozar de argumentos que sustenten la posición de los estados y esto, en medidas prácticas, no es otra cosa que la articulación de los mecanismos de defensa y el poder de disuasión que cada uno tenga para establecer condiciones en determinado momento (Taylor, B., Bisley, N., White, H., Blaxland, J., Leahy, P., & Tan, S. S. 2014)

En este sentido el Gobierno Británico por ejemplo en el informe del Comité de la Cámara de lores británica sobre el papel de las fuerzas armadas asiente en especificar que una fuerza militar por sí sola no es suficiente para defender los intereses nacionales y en tal virtud, los gobiernos deben lograr el equilibrio inteligente entre la disuasión y el hecho de recurrir a la fuerza y entender que el Hard Power y el Soft Power se deben reforzar mutuamente, por otro lado, sostiene también el informe, que en este panorama un gobierno será mucho más eficaz como actor en el ámbito internacional cuando reúne todos sus instrumentos de orden nacional e internacional, políticos, económicos, militares y diplomáticos.

Como se indicó anteriormente, la disuasión juega entonces un papel vital dentro del concepto de diplomacia de defensa pues sería esta la que permitiría a un estado a través de su ejército asegurar la paz, es decir, contradictoriamente debe decirse que el poder disuasorio del posible empleo de la fuerza y de toda la acción de las instituciones de un Estado es necesario para garantizar la paz. No en vano y frente a la concepción de disuasión la gran mayoría de los países de América Latina, aun sin contar con situaciones bélicas de gran envergadura durante los últimos 50 años, han consolidado estas definiciones en el campo de la seguridad y la defensa nacional desarrollando los denominados “libros de defensa” en un esfuerzo disuasivo de orden diplomático que asiente al concepto de defensa en donde se han plasmado el planeamiento de cada nación, así como sus documentos internos de seguridad y defensa, material y equipo, organización, planeamiento estratégico, entre otros conceptos

asociados que a su vez son presentados ante la comunidad internacional como medida de confianza en el marco de la diplomacia de defensa.

Antonio Núñez García refiriéndose al concepto de diplomacia de defensa, cita el axioma de Clausewitz “la guerra es la continuación de la política por otros medios” en el entendido de que una intervención militar vendría a remplazar o sustituir por medios violentos la incapacidad político-diplomática de alcanzar por medios pacíficos un determinado objetivo nacional. De esta manera se da aplicación también a la aceptación proverbial –si vis pacem, para bellum- señala el valor que adquiere una posible acción militar frente a las amenazas contra la paz pues a decir verdad el valor de la disuasión solo es posible bajo la percepción del potencial de un país en aspectos de seguridad y defensa garantizado por la organización y alistamiento de las fuerzas militares que será determinante como fundamentos de la propia diplomacia para asegurar el mantenimiento de la paz (García-Sauco, A. N. (2010).

#### **4. Fórmula de arreglo: complementar la normativa interna**

El concepto de seguridad nacional se ha tratado desde diferentes posturas que hasta se ha confundido con el de defensa nacional, asignándoseles el mismo tratamiento a los dos, frente a lo cual se debe resaltar que se tratan de términos complementarios que garantizar el bienestar y buen vivir de los asociados, pero que reflejan diferencia.

Así pues, en virtud de las funciones atribuidas en el marco de un Estado Social de Derecho, encaminadas a garantizar y proteger los derechos, así como mitigar los impactos que puedan tener las posibles amenazas que atenten contra la paz y tranquilidad, se puede definir el término de seguridad desde el marco conceptual y el fundamento jurídico del mismo, desde donde Ugarte, sostiene:

(...) en los países latinoamericanos, los conceptos de seguridad nacional y defensa nacional poseyeron y en buena medida continúan poseyendo una amplitud muy significativa, aún para las presentes épocas, caracterizadas por una tendencia a la expansión del concepto de defensa. En Latinoamérica, al amparo del concepto de

seguridad nacional, la defensa nacional y la seguridad interior tendieron y tienden a confundirse y a expandirse hasta incluir virtualmente la totalidad de la política de los respectivos países (Ugarte, 2001, p.2).

Entretanto, el concepto de Defensa Nacional deber ser analizado desde la perspectiva de la seguridad nacional, con el cual se establecen las medidas para lograr sus objetivos, siendo esta la manera como se complementan y a su vez, se amplía el marco de la seguridad nacional.

En virtud de lo anterior, se incurre en error al pretender que el concepto de seguridad está únicamente ligado a las Fuerzas Militares, toda vez que este tiene un margen amplio de interpretación en el que no es una entidad de manera aislada la que debe atender una determinada situación para garantizar la convivencia pacífica y la paz, es aquí donde el poder nacional (Estado) interfiere como un todo en la consecución de dichos objetivos, identificando la diferencia que existe entre la defensa externa (agresiones) y el mantenimiento de la estabilidad social; aspecto que se refleja en lo advertido por Ugarte:

(...)¿Por qué en otras regiones, la defensa nacional supone organización, adiestramiento, equipamiento y despliegue de fuerzas armadas, preparación del país para la guerra y para la crisis, disuasión o coacción armada, y empleo disuasivo, o bien efectivo de las fuerzas armadas en las regiones en las cuales lo demande la defensa de los intereses nacionales, así como la acción diplomática vinculada con la guerra o su amenaza, mientras que en América Latina supone fundamentalmente seguridad interna, inteligencia interior, lucha contra el narcotráfico, el terrorismo, las migraciones, la problemática ambiental e incluso la delincuencia organizada, mediante el uso de las fuerzas armadas? (Ugarte, 2001, p. 2).

Dado lo anterior, la importancia del concepto de seguridad surte un papel fundamental para el buen ejercicio de las acciones del Estado para garantizar los derechos fundamentales de los asociados, entendiéndose esta como la calidad en la que las personas se hallan libres

de peligro, daño o riesgo. De ahí que la concepción de seguridad, debe tener presente la noción de amenaza, definida por Ugarte así:

(...) dar a entender con gestos o palabras que se quiere hacer un mal a otro, o dar indicio de estar inminente una cosa mala o desagradable; anunciarla o presagiarla- incluye la acepción de amenaza útil para el análisis estratégico: indicio de probable mal, violencia o daño futuro; algo que da indicio de ocasionar mal o daño; advertencia. Más claramente aún, Algo o alguien que puede dañar a una particular persona o cosa (Ugarte, 2001, p. 3).

En este orden de ideas, el concepto de seguridad está integrado por el riesgo, daño o peligro, y amenaza, como un eje esencial para implementar los medios eficaces y efectivos para enfrentar los desafíos y fines esenciales de un Estado Social de Derecho. Se requiere entonces, establecer la diferencia entre amenaza y riesgo, y para ello, se recuerda lo establecido por la Corte Constitucional en Sentencia T-224 de 2014:

Este tribunal ha considerado necesario precisar la diferencia entre “riesgo” y “amenaza”, con el fin de determinar en qué ámbito se hace necesario que la administración otorgue medidas de protección especial. El riesgo es siempre abstracto y no produce consecuencias concretas, mientras que la amenaza supone la existencia de señales o manifestaciones que hagan suponer que algo malo va a suceder. En otras palabras, la amenaza supone la existencia de signos objetivos que muestran la inminencia de la agravación del daño. Por este motivo, cualquier amenaza constituye un riesgo, pero no cualquier riesgo es una amenaza.

Es así que, en dicho pronunciamiento jurisprudencial, la Corte Constitucional ha establecido las dimensiones sobre las que reposa la definición de seguridad, reiterando lo siguiente:

La jurisprudencia de esta Corte ha resaltado que la noción de “seguridad” se proyecta en tres dimensiones distintas, a saber: (i) como un valor constitucional, (ii)

como un derecho colectivo y (iii) como un derecho fundamental. (...) comprende todas aquellas garantías que por cualquier circunstancia pueden verse afectadas y que necesitan protección por parte del Estado; concretamente, la vida y la integridad personal como derechos básicos para la existencia misma de las personas.

Razón por la cual, el concepto de seguridad comprende la esfera de la seguridad social, económica, personal, jurídica, pública, ciudadana, definiciones que Ugarte interpreta, así:

Así, nos referiremos a la búsqueda de la seguridad social, si hallarnos protegidos, individualmente o como sociedad, contra las denominadas contingencias sociales, tales como la invalidez, la vejez, o, para nuestros deudos, la muerte de quien les proveía el sustento, o coadyuvaba a hacerlo. Hablaremos de seguridad económica, si deseamos, del mismo modo, precavernos contra la pobreza, el hambre, la carencia, en definitiva, de recursos económicos. Nos referiremos a nuestra seguridad personal, o a la seguridad de nuestros bienes, si deseamos prevenir ataques contra nuestro cuerpo o nuestros bienes. Mencionaremos seguridad jurídica, si aludimos a la certeza en la aplicación del derecho. La definición de seguridad pública comprende la noción de orden público (protección del libre ejercicio de los derechos y libertades) y la de seguridad ciudadana (protección de las personas frente a acciones violentas o agresiones, situaciones de peligro o calamidades públicas) (Ugarte, 2001, p. 4).

Conceptos que comprenden: capacidad militar, poder económico, desarrollo y progreso social, tecnológico y científico, además de fortalecimiento de la política exterior, lo que significa establecer una diplomacia disuasiva y colaborativa, con el fin de atender las amenazas tanto externas como internas, que pueden llegar a atentar contra la paz mundial, lo cual por consiguiente, tiene injerencia en las políticas que sobre la materia puedan desarrollar otros Estados, por lo que la falta de acciones para combatir dichas amenazas traería consigo el debilitamiento de las relaciones internacionales de un Estado.

Lo anterior constituye la importancia de la lucha contra las amenazas entre Estados, toda vez que un trabajo aislado no permite el cumplimiento de los fines que en materia de

seguridad se deben conseguir. En este sentido, Ugarte, manifiesta que *"las condiciones de la sociedad internacional actual- es la relativa a la interdependencia actualmente existente en materia de seguridad; básicamente, que ningún Estado puede pretender aisladamente el logro de la seguridad, y que, por el contrario, deben cooperar activamente para lograrla"* (Ugarte, 2001, p. 8 – 9).

Lo anterior constituye el fortalecimiento de la seguridad internacional, donde los Estados miembros de la comunidad internacional, pueden fortalecer sus programas internos para mitigar las amenazas, haciendo frente a los problemas económicos, sociales y políticos internos que impiden el pleno ejercicio de los derechos fundamentales, obligación que ha sido reafirmada por la Corte Constitucional en Sentencia T-224 de 2014, así:

El Estado tiene la obligación de garantizar a todos los residentes la preservación de sus derechos a la vida y a la integridad física, como manifestación expresa del derecho fundamental a la seguridad personal, entendida como una obligación de medio y no de resultado, por virtud del cual son llamadas las diferentes autoridades públicas a establecer los mecanismos de amparo que dentro de los conceptos de razonabilidad y proporcionalidad resulten pertinentes a fin de evitar la lesión o amenaza de sus derechos.

De ahí, que Ugarte trae de manera acertada las palabras de Alejandro Medina Lois, en el que refiere que la supervivencia de un Estado se consolida en las buenas acciones que se desplieguen en materia de seguridad, al respecto:

Uno de los expositores de las versiones clásicas de la doctrina de seguridad nacional fue, en la República de Chile, Alejandro Medina Lois. Durante su desempeño como director de la Escuela Militar, escribía el autor citado: ...la supervivencia constituye la finalidad primaria del Estado e impone dos objetivos fundamentales: desarrollo y seguridad. Ambos son determinantes y condicionan el proceso evolutivo de la nación que, como organismo vivo y eternamente cambiante, puede crecer, mejorar, estancarse o decaer (Ugarte, 2001. p. 42).

En tal virtud, la Seguridad Nacional busca contrarrestar las amenazas que puedan poner en riesgo los valores esenciales que constituyen la existencia e identidad de un Estado, tales como: independencia, soberanía, e integridad territorial de un Estado, factores que tienen implícito el bienestar de la sociedad.

Desde antaño, se ha considerado que la amenaza principal que pone en riesgo la seguridad nacional es el ataque de un Estado por otro Estado (seguridad defensiva), lo que permite establecer que dicho argumento deja un margen estrecho para analizar todas las amenazas, ya que estas, no solo se desprenden del ataque armado por parte de un Estado, sino también, de las situaciones que a nivel interno ponen en riesgo los fines esenciales del Estado como la amenaza de sanciones económicas, que puedan llegar a afectar los intereses económicos del Estado afectado, lo que generaría el replanteamiento de la política exterior.

Amenazas identificadas en el Análisis de Contexto del mes de marzo de 2017 del Centro de Análisis Estratégico Ejército del Futuro, que establece: *"las principales amenazas que reportaron los medos de comunicación, como se muestra en la gráfica 11, se encuentra el narcotráfico con (14,5%), seguido por falta de control territorial (13,4), manifestaciones violentas (12,5%), problemas interestatales con Venezuela (9,2%) y asesinato a líderes sociales (7,3%)"* (CAEEF, 2017, p. 13).

De allí que, deben fortalecerse los mecanismos de coordinación para hacer más efectiva la lucha contra todas las amenazas que requieran el uso de las Fuerzas Militares o de Policía tales como: terrorismo, tráfico ilegal de armas, narcotráfico, crimen organizado, migración ilegal, delitos ambientales, etc., para posibilitar a cada uno de los habitantes el bien común.

En tal virtud, la lucha contra las amenazas estatales debe restringir las libertades ciudadanas a quienes pongan en riesgo la estabilidad social y tranquilidad de los habitantes con el fin de garantizar el cumplimiento de lo estipulado en la Constitución Política, es así que la Corte Constitucional en Sentencia SU-476 de 1997, expresó lo siguiente:

Las restricciones a las libertades ciudadanas encuentran fundamento en el concepto de orden público, entendiéndose por tal, las condiciones mínimas de seguridad, tranquilidad, salubridad y moralidad que deben existir en el seno de la comunidad para garantizar el normal desarrollo de la vida en sociedad. Para que estas condiciones mínimas se cumplan es necesario, por parte del Estado, a través de las respectivas autoridades, adelantar una labor preventiva que las haga efectivas.

En este sentido se impone a las autoridades lo siguiente:

La conservación del orden público en todo el territorio nacional implica la adopción, por parte de las autoridades, de medidas que regulen el ejercicio de los derechos y libertades de los gobernados. Su aplicación debe extenderse hasta donde el mantenimiento del bienestar general lo haga necesario, con observancia de las condiciones mínimas de respeto a la dignidad humana y a los demás derechos fundamentales reconocidos en la Constitución. (Sentencia SU - 476 de 1997).

Razón por la cual el mantenimiento de la seguridad, impone a las autoridades la adopción de las medidas necesarias para prevenir acciones que atenten contra el orden público que impidan el buen ejercicio de los derechos y desarrollo de la sociedad en un ambiente de paz y tranquilidad, cuyo papel es desempeñado por todas las Instituciones del Estado, entre las cuales se encuentran la Policía Nacional y las Fuerzas Militares, cuyas misiones buscan un mismo fin, desde diferentes actuaciones, tal como lo ha dicho la Corte Constitucional en Sentencia C- 421 de 2002, así:

Esta Corporación en diferentes oportunidades se ha referido a la naturaleza jurídica de la Policía Nacional y de las Fuerzas Militares para destacar las diferencias entre las dos instituciones. Tales diferencias radican fundamentalmente en el carácter civil que se atribuye a la Policía y que emerge del artículo 218 de la Constitución, carácter del que no se revisten las Fuerzas Militares, y en el objetivo que persigue cada institución, el cual en el caso de la Policía es “el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para

asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz”, mientras que en el caso de las Fuerzas Militares “la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional”.

De ahí que las Fuerzas Militares, tengan el deber de garantizar la protección del territorio nacional, la cual no solo se concibe como la defensa externa de agresiones armadas, sino también de las amenazas internas que atentan contra el orden constitucional y en este sentido contra la nación, dado esto, la Corte Constitucional en pronunciamiento C-269 de 2014, se ha referido al territorio de la siguiente forma:

El territorio es un presupuesto de existencia del Estado en tanto se erige (i) en el sustrato material en el que los habitantes concretan sus intereses vitales, (ii) en el espacio que determina el ejercicio de las competencias por parte de las autoridades públicas, (iii) en el ámbito resguardado de cualquier injerencia externa no autorizada y (iv) en el marco que delimita el ejercicio de la soberanía. El carácter central del territorio en la Constitución de 1991 se manifiesta en diferentes disposiciones que regulan no solo el fundamento de la organización política sino también la forma como se ordena, distribuye y articula el poder. En particular, el artículo 2 establece como uno de los fines esenciales del Estado el mantenimiento de la integridad territorial, el artículo 189.6 le asigna al Presidente de la República la función de proveer la seguridad exterior asegurando la inviolabilidad del territorio y el artículo 101 establece las reglas que regulan la conformación y configuración del territorio.

Unas de las funciones primordiales de las Fuerzas Militares está encaminada a contribuir a la consecución de la paz en el marco del respeto del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y la normatividad interna, esta, no puede ser entendida únicamente para combatir los grupos alzados en armas con "fines políticos", sino también cualquier amenaza que atente contra la integridad de los colombianos, sean externas o internas, al respecto Sentencia C-048 de 2001, el Tribunal Constitucional colombiano, afirmó:

7. (...) la Carta de 1991 es una “Constitución para la paz”. En efecto, el Constituyente otorgó a la noción jurídica de la paz un triple carácter, pues la consideró un valor de la sociedad, fundamento del Estado y de los derechos humanos (preámbulo); la concibe como un fin esencial que irradia el ordenamiento jurídico y que, como principio, debe dirigir la acción de las autoridades públicas (art. 2). Y, también la entiende como un derecho constitucional (art. 22), que si bien es cierto no es de aplicación inmediata, no es menos cierto que el mandato debe dirigir la acción de los particulares y las autoridades.

En virtud de lo anterior, en el mismo precedente jurisprudencial, se determinó el derecho a la paz en relación con el ciudadano, manifestando que: *"(...) el derecho a la paz implica para cada miembro de la comunidad, entre otros derechos, el de vivir en una sociedad que excluya la violencia como medio de solución de conflictos, el de impedir o denunciar la ejecución de hechos violatorios de los derechos humanos y el de estar protegido contra todo acto de arbitrariedad, violencia o terrorismo"* (Sentencia T-102 de 1993).

La consecución de la paz no solo es entendida en el marco de las acciones que a nivel interno se deben desplegar, sino también aquellas externas, propendiendo así por el respeto a la soberanía, desde la esfera tanto interna como externa, indicando sobre el particular la Sentencia C- 048 de 2001, que:

La Carta de 1991 se refiere a la soberanía a partir de dos acepciones. Los artículos 3º y 103 la conciben como una fórmula política que se predica del individuo como principal titular de la misma y que implica el ejercicio de derechos y obligaciones frente al Estado. A su turno, los artículos 9, 212 y 217 superiores, entienden el concepto como una garantía de independencia del Estado, en cuanto lo consideran libre de injerencia y de subordinación y de dominio por parte de otro poder. Este último ofrece un contenido jurídico que se desarrolla tanto en el orden interno como en el derecho internacional, puesto que, de un lado, significa que el Estado tiene capacidad para combatir los grupos rebeldes que buscan derrocar el gobierno o alterar el régimen constitucional y legal vigente y, de otro lado, garantiza

el desarrollo de los principios de igualdad soberana de los Estados y el de no intervención en los asuntos de jurisdicción exclusiva de los Estados o libre determinación de los pueblos. En consecuencia, esta acepción de soberanía se refiere a la defensa y seguridad del territorio frente a la afectación de su integridad al interior y exterior del Estado.

De ahí que la protección a la población, se constituye en una obligación que recae en el Presidente de la República como Jefe Máximo de las Fuerzas Militares, tal como quedó establecido en Sentencia C- 251 de 2002, así:

En cumplimiento de su función primigenia de proteger a la población, la Fuerza Pública debe desplegar sus actividades con la firmeza y la contundencia adecuadas para someter a quienes subvierten el orden constitucional y desafían el principio democrático, según el cual se confía al Estado el monopolio del uso legítimo de las armas. Y en este campo, el Presidente tiene una responsabilidad esencial, pues no sólo le corresponde conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado, sino que además, como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas que es, dirige la fuerza pública y conduce las operaciones de guerra cuando lo estime conveniente.

Finalmente, en el mismo pronunciamiento, la Corte Constitucional se refirió a las finalidades básicas de las autoridades colombianas, para garantizar la convivencia pacífica, así:

Una de las finalidades básicas de las autoridades colombianas es la defensa de la integridad nacional y la preservación del orden público y de la convivencia pacífica, no sólo porque así lo establece el artículo 2º de la Carta, sino además porque esos elementos son condiciones materiales para que las personas puedan gozar de sus derechos y libertades. La Constitución busca el fortalecimiento de las instituciones, para que éstas puedan cumplir efectivamente su misión constitucional de asegurar la convivencia pacífica perturbada por grupos armados que actúan al margen de la ley y atentan contra la vida, la libertad y los demás derechos y libertades de las personas residentes en Colombia. Por ello esta Corte señaló que el Estado tiene el deber de “mantener la convivencia pacífica e instaurar un sistema jurídico - político estable,

para constituir la protección a la vida como una de las obligaciones del gobernante sin las cuales no es posible la continuidad de la comunidad”, puesto que el derecho “sólo puede asegurar al individuo una esfera de libertad y protección contra la violencia a condición de reprimir, incluso con la fuerza, aquellas actividades violentas de los demás individuos que vulneran esa órbita de libertad.

Para concluir, es preciso traer a colación lo expresado por Ugarte:

Finalmente, partimos de una simple afirmación: el concepto de seguridad de una nación o sociedad no puede ser confundido con el de defensa o el de seguridad militar, como desgraciadamente ha ocurrido con frecuencia en América Latina en los últimos años. Concebimos la seguridad como un concepto más amplio y positivo, que prioriza la necesidad de los individuos de vivir en paz y de contar con los medios económicos, políticos y ambientales para una existencia digna. En la sociedad democrática, la seguridad de la nación es la seguridad de los hombres y mujeres que la componen e implica, además de la ausencia de riesgos o amenazas físicas, la existencia de condiciones mínimas de ingreso, vivienda, salud, educación y otras. (Ugarte, 2001, p. 50).

Dentro de un mundo globalizado en el que la tecnología avanza diariamente, se facilitan las acciones terroristas contra los pueblos ya sea en la lucha por la obtención del poder o por la defensa de ideologías, motivo por el que la seguridad se debe operativizar de manera transversal con el fin de mitigar los atentados, contrarrestar el crecimiento de ideologías extremistas que se justifican en la violencia como sinónimo de lealtad a la misma. En este sentido, se han desarrollado tecnologías que permiten conectar de manera actual a las diferentes agencias de seguridad mundial para intercambiar información que conlleve a mitigar y persuadir los ataques.

De igual forma, los Estados han venido diseñando medidas para combatir los problemas alimentarios y de salud pública, fortaleciendo las políticas internas y estableciendo estrategias de cooperación con los países de la Región para trabajar de manera coordinada y articulada en la eliminación del problema, que se ha convertido en un asunto de seguridad.

Un nuevo panorama de oportunidad podría proyectarse en el contexto del nuevo gobierno de Colombia 2018 - 2022, en este caso específico y como se ha venido afirmado en él, presente análisis, Colombia actualmente no cuenta con una ley de Seguridad y Defensa Nacional que establezca una política de Estado en la que se articulen todos los niveles de corresponsabilidad institucional para el cumplimiento de sus fines esenciales, y permita el planeamiento estratégico de orden nacional y territorial que visibilice la acción efectiva de todas las entidades del Estado en el orden nacional, departamental y municipal, para garantizar la seguridad, defender la integridad nacional y preservar la convivencia pacífica. Es claro también que el proceso de la Seguridad y Defensa nacional, debe nacer de un sistema permanente y continuo que facilite secuencialmente la definición de los intereses nacionales, la gran estrategia para la obtención de los primeros, avizorando proactivamente las amenazas que puedan surgir, orientando su manejo y superación, logrando el control de los riesgos en el interior del país, como los provenientes del exterior del Estado.

El mayor reto en el proceso ha sido caracterizado por las constantes dificultades en la promulgación de la ley de seguridad y defensa que consolide la política de estado al respecto, en este sentido en los últimos 20 años han sido presentados tres proyectos de ley que por diferentes razones no han logrado la sanción presidencial, a saber: el Proyecto de Ley 241/2008, el Proyecto de Ley 246/2009 y el proyecto de ley que dio origen a la ley 684 de 2001 “por la cual se expiden normas sobre la organización y funcionamiento de la seguridad y defensa nacional y se dictan otras disposiciones” frente a la cual se pronunció por parte de la Corte Constitucional, la Sentencia Hito sobre la Seguridad y Defensa Nacional (Sentencia C251 de 2002),. En la parte resolutive declara la inexecutable de toda la ley. Dentro de sus conclusiones finales destaca que el examen precedente ha mostrado que el sistema de seguridad y defensa previsto por la Ley 684 de 2001 vulnera la Carta, no sólo porque su pilar, la figura del poder nacional es incompatible con la distribución tripartita del poder, que definen la naturaleza democrática del Estado colombiano, sino además, porque muchos de los instrumentos específicos que desarrolla como la concesión de facultades de policía judicial a las Fuerzas Militares o la regulación del teatro de operaciones también desconocían numerosos preceptos constitucionales. La única decisión posible, desde el punto de vista constitucional, fue entonces declarar la inexecutable total la ley.

De otro lado, la solución al problema ha sido planteada desde la construcción y presentación de un nuevo proyecto de ley subsanando las inconsistencias de los proyectos anteriores, integrando la participación de varias instituciones del estado y bajo la iniciativa legislativa del Ministerio de Defensa Nacional y el Consejo de Seguridad Nacional, sin embargo la agenda de los dos periodos de gobierno del presidente Santos se enfocaron en los diálogos y negociaciones de paz con las FARC y la construcción de los acuerdos, situación que copo todos los espacios institucionales, pero sobre todo las acciones legislativas para la construcción de la normatividad soporte de los acuerdos.

La ventana de oportunidad se presenta entonces específicamente bajo la concepción del nuevo plan de gobierno del presidente Ivan Duque, en este sentido la promulgación de la ley ha adquirido el carácter de prioritario ya que una nueva administración llega comprometida con los temas de campaña que fueron legitimados con el voto, pues para el hoy presidente, el concepto de la seguridad planteado en su propuesta de plan de gobierno como tronco soporte de las 162 propuestas, validan y hacen efectivos los planteamientos de Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (2011), en donde homológamente los imperativos en materia de seguridad se presentaran en su punto máximo durante el primer año de gobierno, allí es prioritario entonces dar u salto conceptual, pasando de simplemente construir la APEN (apreciación Política Estratégica Nacional ) a jugar un papel mayormente vinculante y concreto en un proceso, en donde el Comando de las Fuerzas Militares se centre inicialmente en concebir y promover a través del Ministerio de Defensa Nacional, los desarrollos normativos que dan el soporte jurídico al desarrollo de la estrategia y más importante aún, la obligación de cada una de las autoridades y representantes en el orden público y privado que deben dar estricto cumplimiento en el marco de sus competencias y capacidades al planeamiento, ejecución y evaluación de la Estrategia de Seguridad Nacional.

## 5. Conclusiones

- La Ley estatutaria “por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia – Ley 137 del 2 de junio de 1994” (República, 1994) establece el desarrollo de Decretos Legislativos que debe dictar el Gobierno Nacional en virtud del Estado de

Guerra Exterior, con el fin de prever las acciones y desarrollos que, en materia de Destinación de Recursos para la guerra, Limitación a la libertad de movimiento y residencia, Movilización Nacional, Expropiación y Ocupación, así como Medios de Comunicación deban emitirse en el menor tiempo posible, sin embargo estos desarrollos normativos no se han promulgado, poniendo a Colombia en una situación crítica y desventajosa frente a una futura agresión por parte de otro Estado que llevarían a la improvisación y a la desarticulación total entre la acción que debe ser cumplida por parte de todas las instituciones del estado y la garantía de sostenimiento y apoyo para las fuerzas militares y la soberanía Nacional.

- La Corte Constitucional en revisión de constitucionalidad de la ley 684 de 2001 afirmó que es indispensable garantizar las condiciones necesarias para que la Fuerza Pública pueda cumplir efectivamente con la misión que le fue asignada por la Carta Política, para lo cual es necesario que cuente con los instrumentos jurídicos y materiales indispensables para reprimir, con la fuerza y la contundencia apropiadas, las acciones violentas de quienes pretenden socavar el orden constitucional; Por ello asintió la importancia de que existiera una ley con dicha finalidad de carácter permanente. De la misma forma reconoció que a las distintas ramas del poder público les han sido asignadas funciones y competencias constitucionales específicas, encaminadas precisamente a garantizar la preservación del orden público en todo el territorio nacional. En este sentido, todas las instituciones del estado deben garantizar los recursos disponibles humanos, militares, industriales, agrícolas, naturales, tecnológicos, científicos, o de cualquier otro tipo para que el país consiga su máxima capacidad militar en los casos que, según las disposiciones constitucionales y legales, se pase de una situación de paz a un estado de excepción e igualmente para coadyuvar en el deber de protección a las personas residentes en Colombia, el servicio de seguridad y del cumplimiento de los fines esenciales del Estado. Sin embargo, como ya se mencionó, no se han establecido los desarrollos normativos que articulen la responsabilidad de todas las instituciones del estado en procura de la seguridad y la defensa nacional y más específicamente en los decretos legislativos con ocasión de una situación de guerra exterior.

- En Colombia a través del tiempo se ha venido incurriendo en el error de pretender que el concepto de seguridad está únicamente ligado a las Fuerzas Militares, toda vez que este tiene un margen amplio de interpretación en el que no es una entidad de manera aislada la que debe atender una determinada situación para garantizar la convivencia pacífica y la paz, razón por la cual la Corte Constitucional en Sentencia C- 421 de 2002, ha afirmado que el mantenimiento de la seguridad, impone a las autoridades la adopción de las medidas necesarias para prevenir acciones que atenten contra el orden público y la defensa del Estado que impidan el buen ejercicio de los derechos y desarrollo de la sociedad en un ambiente de paz y tranquilidad, cuyo papel es desempeñado por todas las Instituciones del Estado, entre las cuales se encuentran la Policía Nacional y las Fuerzas Militares.
- Los Estados y las organizaciones internacionales, han venido construyendo doctrinas para satisfacer las necesidades de seguridad que presenta el mundo actual a través de la elaboración de libros blancos y se llevan a cabo revisiones estratégicas en un intento de presentar horizontes en el mediano plazo suficientemente válidos para definir las políticas de defensa, con lo cual se pretende ofrecer respuestas válidas, suficientes y eficaces para garantizar el mantenimiento de la paz frente a estallidos bélicos locales producto de la inestabilidad.
- A lo largo de la historia, Colombia ha asumido una posición diplomática de diálogo y negociación ante la posibilidad de un conflicto de carácter internacional, sin embargo esta debe ser respaldada con argumentos disuasivos que resguarden la perspectiva del país, pues la posición de otros países no siempre será la vía diplomática y en este sentido, la disuasión juega un papel vital dentro del concepto de diplomacia de defensa pues sería esta la que permitiría a un Estado a través de sus fuerzas militares asegurar la paz, es decir, contradictoriamente debe decirse que el poder disuasorio del posible empleo de la fuerza y de toda la acción de las instituciones de un Estado es necesario para garantizar la paz. No en vano y frente a la concepción de disuasión la gran mayoría de los países de América Latina, aun sin

contar con situaciones bélicas de gran envergadura durante los últimos 50 años, han consolidado estas definiciones en el campo de la seguridad y la defensa nacional desarrollando los denominados “libros de defensa “ en un esfuerzo disuasivo de orden diplomático que asiente al concepto de defensa en donde se han plasmado el planeamiento de cada nación, así como sus documentos internos de seguridad y defensa, material y equipo , organización, planeamiento estratégico, entre otros conceptos asociados que a su vez son presentados ante la comunidad internacional como medida de confianza en el marco de la diplomacia de defensa.

- Se presenta una ventana de oportunidad frente a la concepción del nuevo plan de gobierno 2018 - 2022, en este sentido la promulgación de la ley de seguridad y defensa nacional ha adquirido el carácter de prioritario ya que una nueva administración llega comprometida con los temas de campaña que fueron legitimados con el voto, pues para el hoy presidente, el concepto de la seguridad planteado en su propuesta de plan de gobierno como tronco soporte de las 162 propuestas, validan y hacen efectivos los imperativos que en materia de seguridad se presentaron en su punto máximo durante el primer año de gobierno, allí es prioritario entonces dar un salto conceptual, pasando de simplemente construir la APEN (apreciación Política Estratégica Nacional ) a jugar un papel mayormente vinculante y concreto en un proceso, en donde el Comando de las Fuerzas Militares se centre inicialmente en concebir y promover a través del Ministerio de Defensa Nacional, los desarrollos normativos que dan el soporte jurídico al desarrollo de la estrategia y más importante aún, la obligación de cada una de las autoridades y representantes en el orden público y privado que deben dar estricto cumplimiento en el marco de sus competencias y capacidades al planeamiento, ejecución y evaluación de la Estrategia de Seguridad Nacional y a su vez la regulación de los mecanismos normativos que deben hacer efectiva la acción interinstitucional frente al estado de excepción de guerra interior.

## Referencias

- Asamblea Nacional Constituyente. (1832). Constitución Política del Estado de Nueva Granada de 1832. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=13694>
- . (1863). Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia de 1863. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=13698#0>
- . (1886). Constitución Política de Colombia de 1886. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=7153>
- . (1910). Acto Legislativo No. 3 de 1910. “Reformatorio de la Constitución Nacional”. Recuperado de: <http://suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1825559>
- Avila, E. P. (2015). Anormalidad coyuntural y estructural en los estados de excepción Colombianos: 1811-1991. *Revista Prolegómenos - Derechos y Valores*, 18, 1 ss 36, 15 - 28.
- Taylor, B., Bisley, N., White, H., Blaxland, J., Leahy, P., & Tan, S. S. (2014). Defense diplomacy: The possibilities and limits of defense diplomacy. *Centre of gravity*, 1-22. Centro de Análisis Estratégico Ejército del Futuro de Ejército Nacional de Colombia. (2017). Análisis de Coyuntura, marzo de 2017.
- Cifuentes Muñoz, E. (2002). Los estados de excepción constitucional en Colombia. *Ius et Praxis*.
- Coimbra, L. O. (2002). El Involucramiento de las Fuerzas Armadas en Actividades de Seguridad en las Américas, *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana* Departamento de Asuntos Públicos – FLACSO, Quito.
- Correa, M. C. (2015). Evolución de los textos constitucionales sobre estados de excepción en Colombia entre 1886 y 1991. *Revista CES Derecho*, 6, Iss 2, 22 - 45.
- Congreso de la República. (1843). Constitución de la República de Nueva Granada de 1843. “Reforma de la Constitución”. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=13695>

- . (1853). Constitución de la República de Nueva Granada de 1853. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=13696>
- . (1858). Constitución para la Confederación Granadina de 1858. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=13697#0>
- . (1945). “Por el cual se confieren algunas atribuciones al director de la policía”. Recuperado de: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1824969>
- . (1960). Acto Legislativo No. 1 de 1960. “Por el cual se modifica el artículo 121 de la Constitución Nacional”. Recuperado de: [http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Acto/30020056?fn=document-frame.htm\\$f=templates\\$3.0](http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Acto/30020056?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0)
- . (1968). Acto Legislativo No. 1 de 1968. “Por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia”. Recuperado de: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1825156>
- Congreso de la República de Perú. (23 de marzo de 2005). Ley No. 28.478. “*Ley del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional*”. Recuperado de: <https://www.resdal.org/Archivo/peru-defensa-seguridad.htm>
- Congreso Nacional de Chile. (4 de febrero de 2010). Ley No. 20.424. “*Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional*”. Recuperado de: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1010682>
- Colombia. (1830). Constitución de 1830. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=13692>
- Colombia, C. C. (1991). *Constitucion Política de Colombia*. (C. constitucional, Ed.) Bogotá.
- Corte Constitucional de Colombia. (11 de abril de 2002). Sentencia C-251 de 2002. Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 684 de 2001, y sus artículos 3, 6, 13, 20 literal a), 25, 38, 42, 50, 54, 55 (parcial), 57 parágrafo, 58 (parcial), 59, 60, 62 y 72. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-251-02.htm>

- Corte Constitucional de Colombia. (1997). Sentencia SU- 476 de 1997. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, expediente T-127.634. 25 de septiembre de 1997.
- . (2001). Sentencia C-048 de 2001. M.P. Eduardo Montealegre Lynett, expediente D-3058. 24 de enero de 2001.
- . (2002). Sentencia C-251 de 2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett y Clara Inés Vargas Hernández. Expedientes D-3720 y D-3722. 11 de abril de 2002.
- . (2002). Sentencia C- 421 de 2002. M.P. Álvaro Tafur Galvis, expediente D-3810. 28 de mayo de 2002.
- . (2014). Sentencia T-224 de 2014. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, expediente T-4147697. 2 abril de 2014.
- . (2014). Sentencia C-269 de 2014. M.P. Mauricio González Cuervo, expediente D-9907, expediente D-9852, expediente D-9886. 2 de mayo de 2014.
- Cortés, E. A. (2005). Gestión de las Fuerzas Militares de Colombia ante una eventual guerra con Venezuela. *IEGAP*.
- Díaz Silveira Santos, C. (2011). La cuestión de las Malvinas: del tratado de Nootka al principio de autodeterminación de los pueblos. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3850309.pdf>
- Duque, S. E. (2014). Los estados de excepción en Colombia: un estudio de caso. *Revista CES Derecho*, 5, Iss1, 6 - 17.
- Duque Correa, M.C. (2015). Evolución de los Textos Constitucionales sobre Estados de Excepción en Colombia, entre 1886 y 1991. *Revista CES Derecho*, 6(2), 22-45. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5280483>
- García-Sauco, A. N. (2010). Introducción. *Cuadernos de estrategia*, (146), 13-48
- Jordan, A.A., Taylor, W.J & Korb, J. L. (1994). American National Security, Policy and Process. The John Hopkins University Press, Baltimore and London, Baltimore, Third Edition.

- La Gran Colombia. (1821). Constitución de 1821. Recuperado de: [http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/colombia-16/html/0260ce5e-82b2-11df-acc7-002185ce6064\\_1.html](http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/colombia-16/html/0260ce5e-82b2-11df-acc7-002185ce6064_1.html)
- Leal Buitrago, F. (2003). La doctrina de seguridad nacional: materialización de la Guerra Fría. En: Revista De Estudios Sociales: Universidad de Los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, 15(2), 74-87. Recuperado de: <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/res15.2003.05>
- Lekanda Laban, P. (2009). El conflicto territorial entre Ecuador y Perú por el río del Cenepa (1995): entre una mediación fallida y otra exitosa. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3154692.pdf>
- Luhmann, N. (2005). El Derecho de la Sociedad, Editorial Herder. Ciudad de México, México.
- Mejía, M. J. (13 de Abril de 1994). *Corte Constitucional*. (R. d. Corte Constitucional, Productor) Recuperado el 18 de Enero de 2018, de Sentencia No. C-179/94: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-179-94.htm>
- Pombo, M. A. & Guerra, J.J. (1986). Constituciones de Colombia. Tomos I a IV. Bogotá D.C., Biblioteca Banco Popular.
- Provincia de Antioquia. (1815). Constitución Provisional de la Provincia de Antioquia. Recuperado de: [http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/constitucion-provisional-de-la-provincia-de-antioquia-revisada-en-convencion-de-1815--0/html/008e64e2-82b2-11df-acc7-002185ce6064\\_2.html](http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/constitucion-provisional-de-la-provincia-de-antioquia-revisada-en-convencion-de-1815--0/html/008e64e2-82b2-11df-acc7-002185ce6064_2.html)
- Restrepo Piedrahita, C. (2004). Constituciones Políticas Nacionales de Colombia. Bogotá, D.C. (Colombia): Universidad Externado de Colombia.
- Republica, C. d. (2001). Ley 684 de 2001. BOGOTA: Diario Oficial No 44.522 de 18 de agosto de 2001.
- J.M. (2003). Los conceptos de defensa y seguridad en América Latina: sus peculiaridades respecto de los vigentes en otras regiones, y las consecuencias políticas de tales

peculiaridades. En: Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA). Recuperado de: <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/UgarteJoseManuel.pdf>

Ugarte, J.M. (2001). *"Los conceptos de defensa y seguridad en América Latina: sus peculiaridades respecto de los vigentes en otras regiones, y las consecuencias políticas de tales peculiaridades"*.

BIBLIOTECA CENTRAL DE LAS FF. MM.  
"TOMAS RUEDA VARGAS"



201002399