



**Acción Unificada de los Comandos de Batallón del Ejército de  
Colombia y el Poder Local**

Alumno:  
My. Juan Manuel Devia Arias

Escuela General de Guerra  
General “Rafael Reyes Prieto”

Metodología de la Investigación – CEM 2023

Docente:

Asesor Temático: Cr. (RA). Fernando Andrés Polo Puentes

Asesor Metodológico: Dr. Christian Acevedo Navas

Bogotá, 2023

## Contenido

Resumen .....	3
Abstract .....	4
Introducción.....	5
Marco Teórico: .....	7
La Acción Unificada, Alcaldías Municipales y los Batallones del Ejército Nacional de Colombia.....	7
Comandos de batallón y el poder local (a nivel municipal) .....	9
Breve reseña sobre las relaciones civiles y militares .....	14
Consideraciones sobre las relaciones civiles y militares (Torrijos,2015).....	16
Anatomía de las relaciones civiles y militares .....	16
Algunos interrogantes en torno a la Funcionabilidad de las Fuerzas Militares .....	18
Primer conjunto de interrogantes: .....	18
Modelo de colaboración de Acción Unificada planteado por la Fundación para la Paz y el Comando de Transformación del Ejército del Futuro (COTEF,2020) .....	24
Identificación de roles en la acción unificada.....	26
Sobre la construcción de relaciones sólidas en la acción unificada .....	27
Conclusiones.....	29
Bibliografía.....	32

# **Acción Unificada de los Comandos de Batallón del Ejército de Colombia y el Poder Local**

## **Resumen**

Como parte esencial para el desarrollo del Curso de Estado Mayor, de las Fuerzas Militares de Colombia 2023, el presente trabajo final de grado expone algunos factores que surgen en el desarrollo de la Acción Unificada (AU) entre los comandos de batallón del Ejército Nacional de Colombia y las autoridades del poder local, que, para este caso específico, tiene que ver con el ámbito municipal (alcaldías municipales).

A su vez, el documento se desarrolló a partir del enfoque cuantitativo, toda vez que se trata de un “proceso sistemático y ordenado que se lleva a cabo siguiendo determinados pasos. Planear una investigación consiste en proyectar el trabajo de acuerdo con una estructura lógica de decisiones y con una estrategia que oriente la obtención de respuestas adecuadas” (Monje, 2011, p.19).

A propósito de los factores de la Acción Unificada, conviene decir que estos son determinados en dos formas: por un lado, algunos se encargan de operar de manera positiva y otros de forma negativa; cada uno de ellos son contrastados mediante la respuesta de algunos interrogantes con base en el modelo anatómico de análisis de las relaciones civiles y militares del doctor (PHD) Vicente Torrijos. (Torrijos,2015) y con fundamento en el modelo de colaboración de Acción Unificada planteado por Fundación para la Paz y el Comando de Transformación del Ejército del Futuro (C0TEF,2020) mediante la elaboración de un marco teórico consolidado a partir de los postulados y las propuestas epistemológicas de algunos teóricos en torno a las relaciones civiles y militares de forma general.

Todo lo anterior, se da como resultado del análisis de algunos contenidos de tipo histórico, legal, de educación y doctrina militar en torno a la temática. Finalmente, se exponen algunas aproximaciones y recomendaciones orientadas a superar el aparente distanciamiento y dificultad entre el estamento civil (representado para este caso en las alcaldías municipales de Colombia), versus el aparato militar (representado en este escenario mediante los Comandos de Batallón del Ejército Nacional de Colombia), como actores protagónicos del ejercicio de la Acción Unificada del Estado Colombiano.

## **Abstract**

This final degree project as an essential part of the development of the 2023 General Staff Course of the Colombian Military Forces, exposes from a quantitative approach in an exploratory way some factors that arise in the development of the Unified Action (UA) between the Battalion commands of the National Army of Colombia and the authorities of the local Power for this case of the municipal level (municipal mayors).

These factors are determined in two ways, some that operate positively and others negatively, each of them are contrasted by answering some questions based on the anatomical model of analysis of civil and military relations of Doctor (PHD) Vicente Torrijos. (TORRIJOS,2015) and based on the Unified Action collaboration model proposed by the Peace Foundation and the Army of the Future Transformation Command (C0TEF, 2022) with the support of a theoretical framework based on a brief conceptualization of some theorists on civil and military relations in general.

All of the above is the result of the analysis of some historical, legal, educational and military doctrine content on this subject. Finally, some approaches and recommendations aimed at overcoming the apparent distance and difficulty between the civilian sector (represented in this case in the municipal mayors of Colombia) versus the military apparatus (represented in this scenario by the Battalion Commands of the Colombian National Army), as protagonists of the exercise of the Unified Action of the Colombian State.

## **Introducción**

Para consolidar y establecer relaciones de todo tipo: individuales, personales, institucionales o colectivas, es necesaria la confianza y otro tipo de atributos que permitan asertividad y éxito en el intercambio de dichos vínculos. Por tanto, es indispensable que quienes participan o hacen parte de compartan mutuamente visiones y objetivos comunes en términos generales; en otras palabras, es necesario que exista empatía entre las partes, de tal manera que esta condición permita materializar los objetivos o fines definidos al iniciar su vínculo y propósito.

Entre tanto, las relaciones civiles y militares involucran a varios actores partícipes, que para este caso específico, se trata de dos grandes actores: por un lado, el estamento civil, representado en las autoridades civiles de los entes político administrativos del país (alcaldías y municipios), quienes figuran como rostros visibles de la sociedad civil y el poder local en representación de las mismas; y por otro lado, los Comandos de Batallón del Ejército Nacional de Colombia, con el estamento militar, representado en la oficialidad y los cuerpos de tropa de las Fuerzas Militares de Colombia este último actor, subordinado al principio de supremacía del poder civil sobre el estamento militar, como principio constitucional y democrático.

Sin embargo, la empatía y el relacionamiento entre estos actores, puede presentar diversas dificultades, o por lo contrario, puede contar con situaciones en las que se facilite el vínculo e intercambio de información, que permitan lograr la materialización y cumplimiento de los fines esenciales del Estado colombiano en materia de seguridad y defensa nacional. La fórmula para su éxito es la materialización real de la acción unificada del Estado colombiano con fundamento en el principio constitucional de colaboración armónica de todas las instituciones públicas y los órganos del Estado colombiano.

En ese sentido, las relaciones civiles y militares requieren la confianza mutua de manera preponderante; algo que históricamente se ha dificultado por diferentes factores, pero a su vez, también existen grandes oportunidades para un trabajo interinstitucional eficiente y armónico al tenor de la Carta

Magna de 1991, que en su artículo 113 señala: “Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Además de los órganos que las integran, existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado” (Constitución Política de Colombia 1991, Art. 113), aspecto que infortunadamente no es muy conocido, comprendido, ni apropiado por nosotros los colombianos.

Por tanto, durante la realización de este trabajo final de grado como parte esencial del desarrollo del Curso de Estado Mayor 2023 de las Fuerzas Militares de Colombia, se precisa una pregunta de investigación, que está relacionada con: *¿Cuáles son los factores que operan de forma positiva y negativa para la Acción Unificada entre los Comandos de Batallón del Ejército Nacional de Colombia y el poder local, representado para este caso, en alcaldías y municipios?*

A partir de la pregunta planteada anteriormente, y con base en un diseño metodológico con enfoque cualitativo de tipo exploratorio, con información obtenida que es objeto de muestreo no probalístico, se procede entonces a describir algunos de los factores que surgen en el desarrollo de la Acción Unificada (AU) entre los grandes actores que inciden en este, mencionados también en la pregunta propuesta en la presente indagación.

Como se dijo anteriormente, los factores de incidencia dentro de la Acción Unificada pueden operar de manera positiva o negativa y cada uno de ellos, puede ser contrastado mediante la respuesta de algunos interrogantes con base en el modelo anatómico de análisis de las relaciones civiles y militares del doctor (PHD) Vicente Torrijos. (Torrijos,2015) y con fundamento en el modelo de colaboración de Acción Unificada planteado por la Fundación para la Paz y el Comando de Transformación del Ejército del Futuro (COTEF,2022). Así mismo, con el apoyo de un marco teórico basado en una breve conceptualización de los postulados de algunos teóricos, respecto a las relaciones civiles y militares de forma general. Todo lo anterior, como resultado del análisis de la teoría y epistemología de contenidos de tipo histórico, legal, educación y doctrina militar en torno a la temática.

Finalmente, se exponen algunas aproximaciones y recomendaciones orientadas a superar el aparente

distanciamiento y dificultad entre el estamento civil, versus el aparato militar, como actores protagónicos del ejercicio de la Acción Unificada del Estado Colombiano en el ámbito municipal. A continuación, se presenta la gráfica que materializa lo que representa la Acción Unificada y los actores que inciden en ella.

**Figura 1.**

*Factores que indican en la Acción Unificada de los Comandos en el Ejército Nacional y el poder local.*



Nota. Representación gráfica conceptual (Acción Unificada Comandos de Batallón y Poder local. Fuente: Elaboración propia, 2023.

**Marco Teórico:**

**La Acción Unificada, Alcaldías Municipales y los Batallones del Ejército Nacional de Colombia**

Para la construcción del marco teórico de este documento, fue fundamental la consulta y búsqueda

de literatura que permitiera una importante fundamentación epistemológica y conceptual, que permitió desarrollar algunos temas clave para la solidez y justificación de la indagación. .

En este orden de ideas, a continuación, se expone la relación de las temáticas definidas, con el fin de facilitar la comprensión de la idea principal del autor y los insumos, términos y conceptos necesarios para la respectiva profundización.

Inicialmente, se puede partir del Principio de Colaboración Armónica contemplado en el Artículo 113 de la Constitución Política de Colombia, cuyo marco conceptual inicia con la profundización este principio constitucional el cual se relaciona con:

Son ramas del poder público, la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines. (Constitución Política de Colombia, 1991. Art. 113).

Entre tanto, y con el fin de iniciar con la consideración teórica y conceptual tipo jurídico, respecto al trabajo interinstitucional del sector público y la raíz de la Acción Unificada del Ejército Nacional, se refiere que este principio constitucional consiste básicamente en el deber de trabajar de forma armónica entre todas las entidades públicas y sus funcionarios, con el fin de cumplir los fines esenciales del Estado.

Es por esto por lo que el propósito de definir dicho principio, precisa la importancia de entender que es indispensable que exista un trabajo armónico y mancomunado entre el poder local y el Ejército Nacional, toda vez que este es un deber constitucional que en ocasiones puede ser pasado por alto o difícilmente llevado a la práctica de manera real y eficiente, como consecuencia de factores históricos, legales o doctrinales a favor en contra.

Entre tanto, el Ministerio de Defensa mediante la Política de Seguridad y defensa Nacional del 2018 “PDS- Para la legalidad, el emprendimiento y la equidad” conceptualizó la Acción Unificada como la sincronización y la integración de la entidades estatales, el sector privado, las organizaciones de la

sociedad civil, la cooperación internacional y las FFAA, con el fin de superar de manera integral la ausencia de Estado y el déficit de su presencia en los territorios donde ésta responde al enfoque multidimensional de la seguridad; este último, abordado por el Gobierno actual como la “Seguridad humana y sus siete enfoques” (PDS, 2018). Sin embargo, no es menester de esta obra entrar a detallar sus diferencias o semejanzas.

Se precisa entonces que la doctrina militar vigente del Ejército Nacional define diferentes términos que permiten conceptualizar el trabajo interinstitucional entre el Ejército y otras entidades, entendiendo que mediante la acción unificada se posibilita la sincronización, coordinación y/o integración de actividades de entidades gubernamentales y no gubernamentales con las operaciones militares para lograr unidad de esfuerzo. (MFE 3-0, 2017). En otras palabras, la acción unificada no es más que el trabajo interinstitucional entre las Fuerzas Militares de Colombia y otras entidades públicas.

Conviene mencionar además que esta unidad de esfuerzo se da sobre todo en términos jurídicos; es decir, lo descrito en el artículo 113 de la Constitución política de Colombia, mencionado anteriormente, el cual es conocido como el principio constitucional de la colaboración armónica relacionado o articulado con la acción unificada del Estado en el contexto militar; está última como la gran sombrilla del concepto operacional del Ejército, Operaciones Terrestres Unificadas(OTU), entendido para los integrantes del Ejército, como el enunciado fundamental sobre cómo las unidades del Ejército conducen (bien sea en escenarios de paz o de guerra), las operaciones militares como parte del Comando General de las FFMM contra amenazas que provengan del hombre o la naturaleza misma. (MFE 1-01). Para este caso específico y con el fin de delimitar un claro objeto de estudio, se analiza la acción unificada de forma específica entre los Comandos de Batallón del Ejército de Colombia y el poder local del ámbito municipal.

### **Comandos de batallón y el poder local (a nivel municipal)**

La manera más sencilla de ubicar los comandos de batallón o las unidades tipo batallón dentro de un gran contexto militar es el lugar que ocupan dentro de los niveles de la guerra, los cuales son una herramienta cognitiva y el marco para definir y clarificar la relación entre los objetivos nacionales, el enfoque operacional y las tareas tácticas; es decir, entre los niveles estratégico, operacional y táctico, los

batallones del Ejército, junto con brigadas y divisiones son las unidades abanderadas de este nivel

En ese sentido, el Nivel Táctico en las operaciones militares, hace referencia a la conducción de las acciones, batallas, combates y otras tareas tácticas para lograr los objetivos militares asignados a unidades tácticas o fuerzas de tarea (MFE 1-01) que cuando se llevan a cabo todas las tareas asignadas a unidades tácticas, se deben lograr resultados operacionalmente significativos. En el Nivel Municipal y Distrital, los comandantes de batallones del Ejército o componentes terrestres de una unidad conjunta, en desarrollo de la acción unificada y la acción decisiva, desde el punto de vista interinstitucional, junto con las autoridades del gobierno municipal o distrital, deben construir sólidos lazos de entendimiento y cooperación con sus subordinados, con las autoridades de la entidad territorial correspondiente y las corporaciones político administrativas en forma general

Lo anterior, supone que este trabajo mancomunado se desarrolla en busca del fortalecimiento de la acción unificada y la legitimidad de la acción decisiva en las áreas operacionales, determinadas en municipios y distritos. Estos lazos de cooperación son liderados de forma directa, en representación del Ejército Nacional, por los comandantes de los escalones tácticos; en este caso, (Comando de Batallón), en coordinación con las máximas autoridades del gobierno municipal y distrital tal como se da en los municipios. Esto supone entonces que el alcalde y el concejo municipal, actúan como máximas autoridades administrativas de los municipios y los concejos municipales.

En ese sentido, las unidades militares que hacen parte del nivel táctico van desde divisiones, brigadas y batallones, las cuales pueden ser partícipes en la acción unificada, en el nivel municipal, cuando cada una de ellas actúan en el territorio colombiano. Es importante mencionar que, si bien todas las unidades militares son importantes, los batallones son actores claves e indispensables. A continuación, se precisa la forma como la doctrina militar vigente del Ejército Nacional define cada

una de dichas unidades de manera precisa:

**Tabla 1.**

*Clasificación general de las unidades del nivel táctico de la guerra*

<b>Clasificación de algunas unidades del nivel táctico</b>	<b>Definición</b>
<b>Brigadas.</b>	Unidad compuesta de dos o más batallones y un estado mayor. (MFRE 3-90).
<b>Comando de Batallón o grupo.</b>	Unidad táctica compuesta de dos o más compañías, baterías o escuadrones y una plana mayor (MFRE 3-90).
<b>Regimiento.</b>	Organización compuesta por unidades de nivel batallón del mismo tipo o arma bajo el mando de un solo comandante. (MFRE 3-90).
<b>Compañía.</b>	Unidad compuesta de dos o más pelotones, usualmente del mismo tipo con un comando y una capacidad de autosuficiencia limitada. (MFRE 3-90).
<b>Escuadrón.</b>	Unidad del nivel de compañía dentro de una organización de caballería. (MFRE 3-90).
<b>Batería.</b>	Unidad de nivel de compañía en una organización de apoyo de fuegos o de artillería de defensa antiaérea. (MFRE 3-90).
<b>Equipo de combate.</b>	Organización de armas combinadas formada mediante la agregación de uno o más pelotones blindados, medianos y livianos de caballería o de infantería liviana no orgánicos a compañías o escuadrones blindados, mecanizados o livianos por intercambio o adición a sus pelotones orgánicos. (MFRE 3-90).
<b>Pelotón.</b>	Subdivisión de una compañía, escuadrón, compuesto por más de dos escuadras o secciones. (MFRE 3-90).
<b>Sección.</b>	Pequeña unidad militar menor que un pelotón, pero más grande que una escuadra. (MFRE 3-90).
<b>Escuadra</b>	Pequeña unidad militar normalmente conformada por dos o más equipos de fuego. (MFRE 3-90).
<b>Tripulación.</b>	Todo el personal que opera un sistema en particular. (MFRE 3-90).
<b>Equipo de fuego.</b>	Pequeña unidad militar, generalmente constituida por cuatro soldados o menos y usualmente agrupado por dos o tres equipos dentro de una escuadra o sección. (MFRE 3-90).

Nota. Clasificación general de unidades subordinadas. Fuente: Elaboración propia a partir del manual MFRE 1-02 - Términos y Símbolos Militares, (2018).

A partir de la información anterior, conviene agregar además que los comandantes de las unidades militares en el territorio se enfrentan a diferentes tipos de escenarios, actuaciones y actos administrativos, los cuales guardan estrecha relación con su servicio y deber funcional como militares, pero también como servidores públicos. Dichos escenarios espacios y oportunidades para el fortalecimiento de la acción unificada en los municipios o distritos que hacen parte de sus áreas operacionales asignadas.

Ejemplo de lo anterior, en términos de escenarios en los que se puede interactuar con los Comandos de Batallón con el poder local (municipal) con total apego a la ley( sin convertirse en deliberantes), es la participación desde el conocimiento y la experiencia de la ciencia militar en el aporte de ideas, recomendaciones o estrategias para la construcción de los planes de desarrollo que son proyectados desde el poder local, en materia de seguridad, como lo son el Plan de Desarrollo Territorial y el Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana, establecidos en la Ley 1801, del 29 de julio de 2016, “Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”, específicamente los artículos 201 y 205, que atribuyen al poder Ejecutivo el respectivo ámbito territorial (gobernadores y alcaldes).

Entre tanto, una de las funciones de los alcaldes como parte de las funciones específicas asignadas este rol, se profesa en la Ley 1551 del 6 de julio de 2012 “por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”, en el capítulo V, artículo 29, numeral b), respecto al orden público, es la de diseñar, implementar, liderar, desarrollar y promover planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana para garantizar instrumentos efectivos contra la delincuencia urbana y rural.

En ese sentido, el Ejército Nacional, mediante sus Comandos de Batallón, es llamado, desde el

bloque de constitucionalidad y dentro del marco jurídico aplicable del Derecho Internacional de los Derechos Humanos a luchar contra factores de inestabilidad de conformidad a lo establecido en la Convención de Palermo de la ONU “Contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos” y el “Código de Conducta para Funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley, adoptado por la Asamblea General de la ONU” (Resolución 34/169 , 1979) entre otras normas afines a favor de la protección de los Derechos Humanos.

Elaborar dichos planes significa entonces estar en total articulación al respeto de los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, en términos de capacidades del talento humano de las instituciones públicas, encargadas de trabajar armónicamente con las alcaldías, en donde son precisamente los oficiales de los Comandos de Batallón, los profesionales idóneos en el aporte técnico en materia de DDHH-DIH a dichos planes y políticas, sin que esto represente una actuación deliberante en contra de la carta magna, la Constitución Política de Colombia. No obstante, se debe agregar que la oficialidad del Ejército en general; su formación académica y práctica respecto a la participación en escenarios o instancias de coordinación en materia de seguridad, se limita muchas veces a la estricta consecución de recursos para su funcionamiento básico dentro de los parámetros establecidos en la Ley 418, del 26 de diciembre de 1997, “por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones” recientemente modificada.

Por su parte, también existe otro escenario de participación civil y militar en el ámbito municipal donde las FFMM va más allá del ámbito académico, ya que en cabeza de los comandos de Batallón tienen un espacio protagónico a propósito de lo dispuesto en el Decreto 399 del 14 de febrero de 2011, “Por el cual se establece la organización y funcionamiento del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y los Fondos de Seguridad de las Entidades Territoriales y se dictan otras disposiciones”, la cual, de acuerdo con su artículo 17, cada departamento, distrito o

municipio debe tener un comité territorial de orden público, integrado de acuerdo con la representación de fuerza pública, los organismos de seguridad y la policía judicial, que operen en el respectivo departamento o municipio por el comandante de la guarnición militar o quien haga de sus veces o su delegado.(Decreto 399, 2011, Art. 17).

Ahora bien y a pesar de que la norma no refiere textualmente la figura de los Comandos de Batallón del Ejército Nacional de Colombia, generalmente, por la organización militar interna de las unidades del Ejército sobre el territorio, son oficiales de grado Teniente Coronel los que lideran el Comando de un Batallón del Ejército. Por ello, dicho escalón del mando y tipo de organización militar es generalmente el actor protagónico dentro de las instancias de coordinación con el poder local, en materia de gestión pública en lo relacionado con la seguridad.

### **Breve reseña sobre las relaciones civiles y militares**

Sobre las Relaciones civiles y militares varios autores expresado las diferentes posiciones al respecto; para lo cual, se tendría que hacer un seguimiento y análisis exhaustivo durante mucho tiempo, para poder profundizar en cada una de ellas y por ello, para el objeto de estudio de la presente indagación y su abordaje ( el de las relaciones civiles y militares ) se precisan algunas de esta, con el fin de aportar un contexto como referencia general, toda vez que este documento no pretende ahondar en las relaciones civiles y militares perse, sino que contrario a ello, tiene como objetivo general el de identificar algunos factores que facilitan o dificultan la acción unificada en el ámbito municipal .

Se precisa entonces que lo anteriormente expuesto no significa que dentro de este estudio no se tomen elementos valiosos del campo de conocimiento específico o de posiciones valiosas como algunas de las expuestas de Samuel Huntington de la Universidad de Harvard sobre el control objetivo y subjetivo entre otras, sino que se trata más bien de tomar en cuenta las posturas de algunos de los teóricos más representativos, que para este caso específico tienen que ver con:

### **Figura 3.**

Matriz autores y teorías destacadas sobre relaciones civiles y militares

## Algunos referentes sobre relaciones civiles y militares de forma general

### Contexto nacional

Autor	Obra	Algunas de sus tesis o postulados
VICENTE TORRIJOS	ANATOMIA DE LAS RELACIONES CIVILES Y MILITARES	Propone un Modelo sistémico para analizar las relaciones civiles y militares desde 5 dimensiones desde diferentes autores y teorías
SARA PATRICIA QUINTERO CORDERO	RELACIONES CIVILES Y MILITARES (Una aproximación de los roles de las Fuerzas militares en Colombia)	Realiza una aproximación de los roles de las Fuerzas militares en Colombia en RCM.

### Contexto Internacional

Autor	Obra	Alguna de sus Tesis postulados
SAMUEL HUNTINGTON	EL SOLDADO Y EL ESTADO	Control Objetivo y control subjetivo de las FFAA
HARRIES -JENKINS, GWYN ; MOSKOS JR., CHARLES C.	LAS FFAA Y LA SOCIEDAD	El militar profesional y la organización militar.
. JANOWITZ MORRIS	EL SOLDADO PROFESIONAL.	El soldado profesional
CHARLES MOSKOS	EL EJERCITO POSMODERNO	Ejercito post moderno(PROFESIONAL)
SEPAN ALFRED	REPENSANDO A LOS MILITARES EN LA POLÍTICA EN EL CONO SUR.	Reestructuración de las FFAA (CAMBIO DE DICTADURAS)
REBECA SCHIFF	RECONSIDERACIÓN DE LAS RELACIONES CÍVICO-MILITARES UNA TEORÍA DE LA CONCORDANCIA	Consiste en un complemento de la crítica a Samuel h- complementa su tesis
PION-BERLIN	CIVIL MILITARY RELATIONS IN LATIN AMERICA.	Estudia las RCM en américa latina

Nota. Referentes para abordar la temática: relaciones entre civiles y militares en el contexto nacional. Fuente: Elaboración propia, 2023.

Como se puede evidenciar en la tabla anterior, algunos de los teóricos seleccionados para el desarrollo del presente documento, cuentan con aportes significativos con obras, libros e investigaciones sobre la temática. A partir de ello, es posible aproximar las respuestas a algunos de los interrogantes aquí propuestos que coadyuven a identificar factores tanto positivos como negativos en la acción unificada.

En este orden de ideas, se pueden relacionar dos modelos que abordan las relaciones civiles y militares en su aplicación real y práctica, los cuales tienen que ver, por un lado, con el modelo teórico-conceptual expuesto por Vicente Torrijos R., Profesor Emérito de Ciencia Política y Relaciones Internacionales en la Universidad del Rosario, estadista y docente experto en Seguridad y Defensa de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, específicamente con su artículo “Anatomía de las Relaciones Cívico Militares” cuyo desarrollo permite identificar que responde a cinco grandes interrogantes planteados dentro del funcionamiento del sistema.

Por otro lado, el segundo modelo y vehículo de análisis tiene que ver con el Modelo de Colaboración de Acción Unificada, planteado recientemente por la Fundación para la Paz y el Comando de Transformación del Ejército del Futuro (COTEF,2022) el cual materializa el fundamento de cada uno de sus componentes, los cuales son identificados a partir de otro grupo de factores claves para la acción unificada entre civiles y militares. A continuación, se profundizará más en cada uno de estos.

## **Consideraciones sobre las relaciones civiles y militares (Torrijos,2015)**

### **Anatomía de las relaciones civiles y militares**

De acuerdo con el modelo teórico-conceptual propuesto por Torrijos (2015), el cual fue elaborado con aportes de diferentes corrientes de pensamiento, a continuación se presenta una guía analítica para desarrollar estudios sobre relaciones cívico militares a partir de una amplia baraja de preguntas “fértil”, es decir conducentes, pertinentes y útiles que permitan un objetivo final consistente en pro de dilucidar el estudio de las relaciones civiles y militares como un órgano anatómico y un ordenamiento metodológico, tanto crítico como reflexivo.

A continuación, se exponen las dificultades que se presentan, a propósito de este modelo de análisis, en dos dimensiones respectivamente.

### **Figura 4.**

Modelo Anatómico Simple de las Relaciones Cívico Militares.



Nota. El modelo anatómico simple de las relaciones cívico-militares. Elaboración a partir de las cuestiones similares abordadas en Croissant et. al. (2010, 2011), Albright (1980) y Staniland (2008).

Como se puede evidenciar, el modelo anatómico planteado por el docente en mención se compone de cinco dimensiones para apreciar la evolución de las relaciones cívico-militares, así: el sistema político y el equilibrio estructural, las amenazas y el contexto interno (Staniland 2008), los riesgos y el contexto exterior, la funcionalidad de las fuerzas y finalmente, la cohesión e interdependencia.

Se puede agregar, además, que cada una de estas aristas con sus divisiones particulares, junto con las características que se consideren favorables coadyuvan para que las relaciones cívico-militares, se desarrollen de manera armónica, como un gran “círculo virtuoso” para su funcionamiento. (Torrijos,2015), que, para este documento, se exponen de manera exploratoria.

A su vez, tanto los factores positivos como los negativos que surgen entre la actuación militar (Comandos de Batallón) y el desempeño de las autoridades civiles (poder local), la materialización de aquel gran “círculo virtuoso”, desde las dos últimas dimensiones, es decir, desde la funcionalidad de las Fuerzas Militares de Colombia, suscitan otros interrogantes.

## **Algunos interrogantes en torno a la Funcionabilidad de las Fuerzas Militares**

Desde esta dimensión del modelo anatómico propuesto por el Dr. Vicente Torrijos (2015) y algunos de sus interrogantes, dar respuestas a los mismos facilitan una determinación e identificación de factores positivos o negativos para la acción unificada y las relaciones civiles y militares en el contexto nacional, en especial en el ámbito local o municipal. Los interrogantes conforme al modelo o sistema en mención son planteados en los siguientes términos:

### **Primer conjunto de interrogantes:**

*¿Hay una doctrina específica de relaciones cívico-militares, acción integral, o similares? (Cronin 2008).*

Como respuesta a este conjunto de interrogantes, la institución militar a lo largo de más de 200 años de vida republicana y como consecuencia de diferentes cambios sociales, culturales y políticos de la sociedad el Ejército Nacional siempre ha generado al interior de las tropas los cambios y procesos de adaptación necesarios para asumir los retos que la nación colombiana demande para su progreso y desarrollo desde el Sector Defensa.

Sin embargo, desde la reforma prusiana, en la cual se marcó de manera significativa la formación de las generaciones de la oficialidad del Ejército, pasando también por eventos como el Conflicto Colombo peruano, la participación en la Guerra de Corea con la Incorporación de las planas mayores y luego de 50 años de servicio a Colombia durante el conflicto interno nacional, tuvo como resultado la materialización de toda esa vasta experiencia en combate, con el concepto operacional (OTU) y la construcción de la doctrina militar vigente.

Es así como en la actualidad, desde la doctrina de fuerza (Ejército Nacional), el poder terrestre de la nación adoptó desde el año 2016 el Concepto Operacional de Operaciones Terrestres Unificadas (OTU), y dentro del mismo, se desarrolla al detalle la forma como el Ejército Nacional actúa armónicamente como parte de la acción unificada (AU) del Estado colombiano y son planteadas a partir de tres grandes competencias distintivas de la Fuerza Terrestre de la Nación, así: la primera, Seguridad en Áreas Extensas

(SAE); la segunda, Maniobra de Armas Combinadas, y finalmente, las Operaciones Especiales (OOEE) junto con todos los principios, tácticas, técnicas, procedimientos, términos y símbolos necesarios para la planeación, conducción y ejecución de operaciones militares terrestres.

Como se mencionó anteriormente, el principio constitucional de colaboración armónica descrito en el artículo 113 de la Constitución Política de Colombia de 1991 el cual clama por el trabajo armónico de las instituciones públicas para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, se destaca que este es el epicentro de la doctrina militar vigente del Ejército de Colombia; en la actualidad la institución desarrolla las operaciones militares terrestres bajo el concepto operacional de Operaciones Terrestres Unificadas OTU, el cual es materializado en la acción unificada y la acción decisiva de la Fuerza.

Es importante precisar que las operaciones terrestres unificadas (OTU ) son el nodo principal de toda la doctrina del poder terrestre de la nación; abordan la forma como el Ejército planea, prepara, ejecuta y evalúa operaciones terrestres con las tropas en el territorio, junto con las entidades del poder local y por consiguiente, está llamado a construir relaciones civiles y militares de forma eficiente. Sin embargo, existe una brecha en la formación académica de la oficialidad que le dificulta comprender el alcance de sus funciones y atribuciones de tipo legal sin errar en la *no deliberancia* que ordena la ley y otras limitaciones de tipo legal, durante el trabajo interinstitucional o de acción unificada. Finalmente y no menos importante, a la fecha han sido publicados varios manuales específicos sobre acción integral por el Centro de Doctrina del Ejército (CEDOE), como lo son: el Manual de Campaña 3-53.0 de Acción integral y el Manual de Campaña 3-53. Operaciones de Apoyo a la Información Militar entre otros en desarrollo. Es decir, es posible afirmar que actualmente existe un amplio desarrollo doctrinal que facilita las relaciones civiles militares y en especial la acción unificada, sin embargo es necesaria la interiorización de la misma, no solo por parte del personal con especialidad de la misma, sino cada integrante de la Fuerza especialmente los comandos de batallón.

**Segundo conjunto de interrogantes 4.2. Misión fundamental:** *¿A qué apuntan exactamente las Fuerzas?, ¿cuál es su objetivo?, ¿qué perciben en torno a las amenazas y la estabilidad del sistema ?,*

*¿permanecen acuarteladas las tropas la mayor parte del tiempo ?,¿ qué tanto se recurre a ellas para controlar problemas internos?, ¿cuándo se recurre a las tropas para controlar estos problemas?, ¿las relaciones con la población son constructivas, o estresantes?, ¿qué tan cerca o tan lejos se encuentran las Fuerzas de la represión a unos u otros sectores de la población? (Cronin 2008).*

Con respecto a la misión de las FFMM, generalmente no suele entenderse tanto por civiles como por militares que el rol de las FFMM no solo es externo o fronterizo, sino que también la Constitución Política de Colombia ordena la conservación y protección de la integridad del territorio, lo cual obliga a las Fuerzas Militares de Colombia desarrollar operaciones militares de todo el territorio nacional sin excepción, entendiendo que el Artículo 217 señala que: “La Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional.

Adicionalmente y con respecto a quién ordena mover las tropas para solución de problemas o situaciones de orden público, es importante precisar que por designación de la carta magna, el Presidente de la República es descrito como máximo comandante en jefe de las Fuerzas Armadas de Colombia. Esta última atribución no debe ser mal interpretada con las autoridades de tipo administrativo en los distintos ordenes político administrativos de la nación, en otras palabras, solo el señor Presidente de Colombia, es el único ciudadano de la sociedad civil, y por delegación el señor Ministro de Defensa Nacional, con atribuciones de mando y control de las tropas militares.

En otras palabras, el personal militar actúa en escenarios con autoridades civiles desde el principio de colaboración armónica, pero bajo estricta subordinación a la cadena de mando militar; la dirección estratégica del Ministerio de Defensa Nacional y el Presidente de la República. Caso distinto, lo que atañe a la Policía Nacional (PONAL), donde desde los alcaldes locales o municipales, son jefes de policía en el territorio, más no autoridades militares. La “supremacía del poder civil” es ampliamente profundizada en la doctrina vigente del Ejército Nacional de Colombia, mediante el Manual de Derecho Operacional MFRE 6-

Por otro lado y a propósito de si las relaciones son estresantes o difíciles con las comunidades, el

Ejército de Colombia desde su doctrina militar vigente, desarrolla la acción decisiva que no solo se limita a tareas ofensivas y defensivas contra amenazas convencionales, sino también al desarrollo de tareas de estabilidad y de apoyo a la Defensa de la Autoridad Civil (ADAC), estas dos últimas, orientadas a garantizar un ambiente seguro; favorecer las condiciones del gobierno local y por solicitud de entidades del gobierno a coadyuvar a labores humanitarias en situaciones de crisis

**Tercer conjunto de interrogantes:** *¿Qué tan alta o baja es la participación del alto mando militar en la toma de decisiones o negociaciones más sensibles del aparato político (Ejecutivo, Legislativo) y Jurisdiccional? ¿Qué tanto tutelan (vigilan) esas decisiones y negociaciones?, (Fitch 1998; Kruijt 2012).*

Para dar respuesta a este conjunto de interrogantes es necesario revisar algunos factores de tipo histórico en Colombia los cuales son innegables como la errada interpretación de la no deliberancia descrita en el Art. 219 de la carta magna de 1991, la llamada “Doctrina Lleras” que, entre otros hechos y eventos, hacen ver que es relativamente baja, pero que no necesariamente por el sistema político sino más bien por factores de tipo histórico y de tipo cultural en el imaginario colectivo de instituciones, tanto civiles como militares. A continuación, son expuestos algunos de estos factores para dar respuesta de fondo a este grupo de interrogantes.

Como primera instancia, la Constitución Política de Colombia en el Artículo 219, describe en los siguientes términos la no deliberancia de los integrantes de las FFAA. en Colombia:

La Fuerza Pública no es deliberante; no podrá reunirse sino por orden de autoridad legítima, ni dirigir peticiones, excepto sobre asuntos que se relacionen con el servicio y la moralidad del respectivo cuerpo y con arreglo a la ley. Los miembros de la Fuerza Pública no podrán ejercer la función del sufragio mientras permanezcan en servicio activo, ni intervenir en actividades o debates de partidos o movimientos políticos. (Constitución Política de Colombia, 1991, Art. 219).

En relación con lo anterior, dicho precepto constitucional si se lee sin atención, pareciera que las FFMM, su conocimiento y participación directa o indirecta en la política nacional o local fuese nula; sin

embargo, la expresión “(..)excepto sobre asuntos que se relacionen con el servicio y la moralidad del respectivo cuerpo y con arreglo a la ley (..)” la norma de normas en términos de Hans Kelsen, lo que indica es que las FFAA. en los actos del servicio, como lo son el de participar en los comités de orden público, los concejos de seguridad, la participación en aportes para la formulación del Plan de Desarrollo Territorial y el Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana establecido en la Ley 1801, del 29 de julio de 2016 entre otras instancias de coordinación en materia de gestión pública y en materia de seguridad en los municipios, son parte de su deber funcional; en otras palabras, el papel de los Comandos de Batallón y para todos los integrantes de las Fuerzas la *no deliberancia* no es absoluta.

Adicionalmente a las consideraciones jurídicas mencionadas con anterioridad, también otras razones de tipo estrictamente legal han generado una brecha de entendimiento interinstitucional. Una de ellas, es la generalmente incomprendida No Deliberancia Militar contemplada en la CPN, tanto por integrantes de la Fuerza Pública, como en los actores de la sociedad civil. Infortunadamente en el estricto cumplimiento a la Constitución, la Ley y la doctrina militar vigente, frecuentemente suele satanizarse dicho concepto legal, toda vez que generalmente se pasa por alto que, en términos de Max Weber, uno de los atributos de estatalidad, la burocracia técnica o especializada, (en este caso el Ejército) actúa con profundidad desde su rol y misionalidad en el Estado colombiano como aporte a la sociedad.

Lo anterior, infortunadamente suele asociarse con posiciones políticas o dogmáticas tanto de un lado como del otro. En este sentido, las FFMM, deben ser capacitadas de tal manera que puedan comprender que el ejercicio de sus funciones y atribuciones en el trabajo armónico con otras entidades no tiene nada que ver con la no deliberancia ordenada por la Constitución. Finalmente, superar cada uno de estos retos mediante el aprendizaje mutuo en las relaciones civiles y militares, aportará en gran manera al desarrollo y la consolidación del Estado colombiano y la acción unificada del mismo.

Por otra parte, existen antecedentes históricos que no han favorecido el trabajo interinstitucional entre el Ejército Nacional de Colombia y el estamento civil durante el siglo XX en Colombia, como la llamada “Doctrina leras” la cual, separó generación tras generación el rol militar versus el rol institucional del poder civil local, para abordar situaciones de orden público en los territorios; la llamada “Doctrina leras”

tuvo su máximo hito durante la alusión del presidente del momento en el Teatro Patria en la ciudad de Bogotá, quien palabras más palabras menos, manifestó su visión que militares y civiles no podían estar juntos en la defensa y la seguridad nacional de forma unificada.

Como consecuencia de haber finalizado un gobierno militar, en cabeza del señor General Gustavo Rojas Pinilla, era evidente un temor del gobierno civil entrante de la época, fundamentado en la sensación de que los militares tuviesen relación alguna con la gestión pública en general. Sin embargo, dicha posición dio como resultado pasar por alto que elaborar diversos fenómenos de violencia o factores de inestabilidad como son conocidos en el Sector Defensa, era esencial para entender que su raíz no era necesariamente de tipo militar. Dicho discurso, marcó entonces un derrotero desafortunado en la acción del Estado contra diferentes tipos de amenazas.

Adicionalmente, otros eventos históricos en la nación y el continente como los efectos de la Guerra Fría, las diferentes dictaduras en el Cono Sur, las cuales, si bien no se dieron en Colombia, sí tuvieron incidencia en países como Chile, Argentina, Brasil entre otros. Entre tanto, la doctrina global de seguridad nacional ha desembocado en varios temores e inseguridades en el estamento civil, lo anterior, expuesto por Platón con su célebre pregunta: “¿Quién controla a los controladores?” (Feaver, 1996). Cada uno de estos elementos, desde un contexto histórico, han dificultado la empatía institucional entre el estamento civil y el estamento militar.

En consecuencia, tanto en el anterior siglo como en el presente, el centro de gravedad de dichos problemas es en muchas oportunidades, son de tipo social o económico, lo cual, por obvias razones, supera la capacidad y misionalidad del estamento militar. En otras palabras, la consolidación del Estado colombiano tanto como en el pasado, como en el presente, no solo se hace con bota militar frente a fenómenos de violencia, dado que también es necesaria la inversión social y económica, algo que rebasa la misionalidad del Ejército de Colombia.

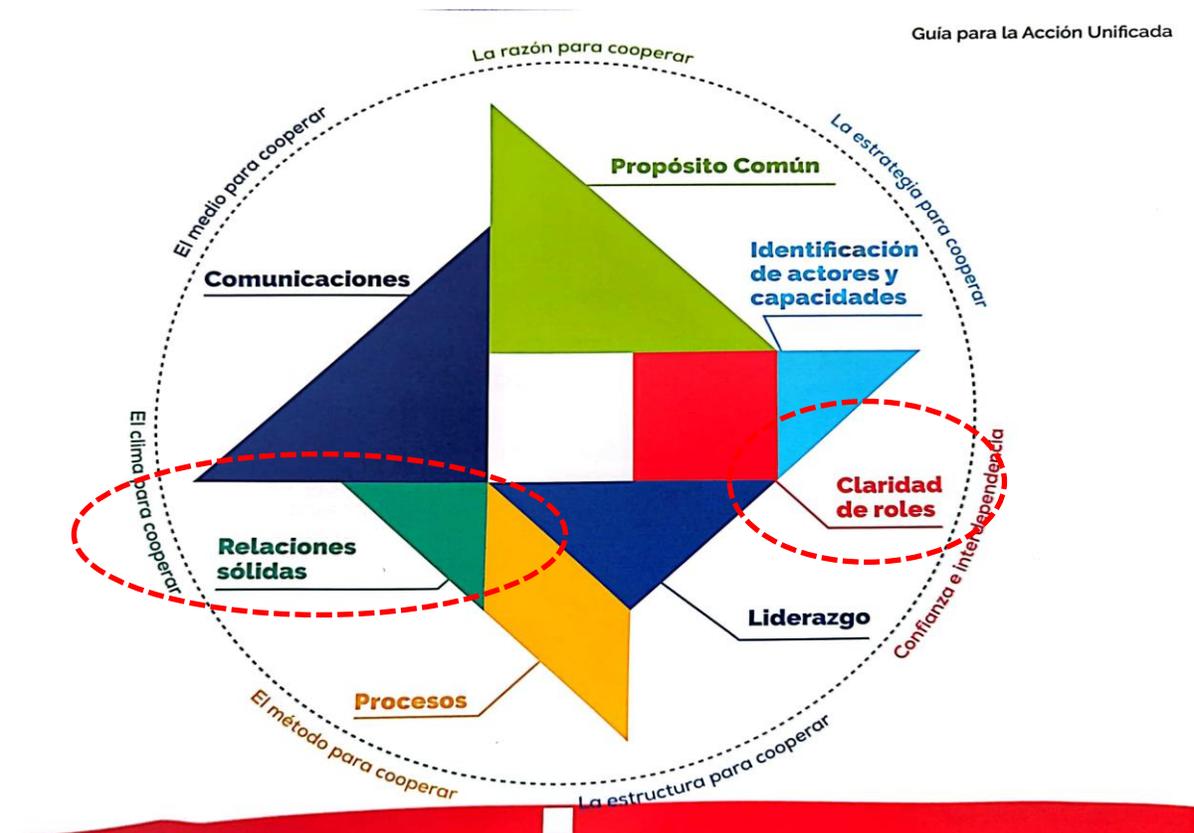
Adicionalmente a las anteriores consideraciones de tipo histórico, la formación académica en general y en especial en las universidades públicas, como un efecto colateral de la Guerra Fría en la décadas de los 60S y 70s, en ambos sectores, tanto el estamento militar como actores del poder civil, se generó una marca

lamentable en ambas orillas, bajo la falsa idea de la permanencia eterna de lo que se conoció como la “Doctrina de Seguridad Nacional” en ver actores políticos comunistas así como políticos de izquierda como enemigos. Dicho concepto fue desarrollado por los EEUU durante la Guerra Fría y básicamente consistía en concebir a cualquier manifestación o individuo comunista como un “enemigo interno”, ya fuera dentro o fuera del continente americano y naturalmente fue desarrollado con planes de entrenamiento y capacitación militar, a lo largo y ancho del Sudamérica. Sin embargo, del lado Soviético, también este adoctrinamiento geopolítico, se dio mediante la financiación de guerrillas de corte marxista y la propagación de diferentes alzamientos en armas con el fin de establecer gobiernos de corte marxista o socialista en Sudamérica.

### Modelo de colaboración de Acción Unificada planteado por la Fundación para la Paz y el Comando de Transformación del Ejército del Futuro (COTEF,2020)

Figura 5.

Modelo para la Acción Unificada del Ejército del Futuro



Nota. Modelo de colaboración para la acción unificada. Fuente: COTEF,2020.

El modelo de colaboración para la acción unificada, construido entre el Comando de Transformación del Ejército del Futuro (COTEF) y la Fundación Ideas para la Paz, se generó ante la necesidad de facilitar la comprensión de las acciones puntuales de cada institución en el desarrollo mismo de la acción unificada. Si bien este texto no pretende ahondar en la metodología de la construcción de este modelo de colaboración, desarrollo o teorías empleadas para su estructuración, sí pretende abordar un análisis descriptivo en torno al mismo.

Se puede precisar entonces que se trata de un producto valioso para facilitar la acción unificada que está elaborado por un actor relevante en el desarrollo y la proyección de la Fuerza como lo es el COTEF, quien ha sido el responsable de estructurar los diferentes planes y estrategias para la modernización del Ejército y como el plan de transformación del Ejército PETEF 1.0 al 2030 y PETEF 2.0 al 2042. Así mismo, otro actor en representación de la sociedad civil es la Fundación Ideas para la Paz.

En ese sentido, la herramienta por la cual ha sido visibilizada esta iniciativa es una cartilla no mayor, la cual aunque breve, es muy útil para llevar a cabo la acción unificada de manera real y práctica desde la posición de cada institución sea civil o militar. Es importante precisar además que como se ha expuesto a lo largo de este documento, el Ejército tiene claramente definida e incluida la acción unificada desde la doctrina militar vigente como nodo del concepto operacional del Ejército (OTU). Sin embargo, su descripción es desde la actuación del universo militar y las ciencias militares, que, en contraste, con el valor agregado de este modelo, que a pesar de que fue construido con la participación de un actor militar (COTEF) describe la integración de todos los universos tanto civiles como militares frente a la colaboración armónica (CPN, Art. 113) que no es más que la acción unificada.

Por tanto, el contenido de este modelo conceptualiza la acción unificada, y propone nueve grandes ejes a tener presentes como pilares o ingredientes fundamentales para la colaboración interinstitucional o de acción unificada. Estos 8 ejes temáticos son los siguientes:1. Definición Acción Unificada. 2.Planteamiento del Modelo,.3. Propósito Común Estratégico,4. Identificación de Roles, 5. Liderazgo para

La Acción Unificada, 6. Procesos de la Acción Unificada, 7. Construcciones sólidas en la Acción Unificada y finalmente: 9. Comunicación interinstitucional efectiva en un contexto de Acción Unificada.

En consecuencia, con lo anterior, si se contrastara cada uno de estos elementos versus la doctrina u organización militar actual, dicho análisis por cada eje temático representaría una tesis o investigación independiente. Por ello, con el fin de dar profundidad en el asunto que compete a este documento, el cual consiste en identificar factores positivos y negativos que operan para la acción unificada, a continuación, se hace hincapié en los puntos número 4. “Identificación de roles” y el número 7. Construcciones sólidas en la Acción Unificada, puesto que, dada la principal dificultad, con base en algunas consideraciones del marco teórico inicial y a la luz del desarrollo de algunos de los interrogantes, mediante el modelo sistémico del Dr. Vicente Torrijos, son los dos ejes temáticos de mayor dificultad para la materialización real y práctica de la acción unificada, puesto que se describen los posibles riesgos que ocurren en ausencia de una clara identificación de estos.

### **Identificación de roles en la acción unificada**

Según el modelo de Colaboración para la acción unificada (COTEF.2020), existen dos clases de roles, así: primero roles formales y segundo, los roles informales. Los roles informales son definidos como los que resultan de las habilidades o atributos de los participantes, lo cual frente al contexto militar podrían ser representados por un sin número de habilidades blandas por los oficiales que integran los comandos de batallón como la capacidad de análisis de forma integral de una problemática y el liderazgo de equipos, junto con el diseño de estrategias.

En contraste a ello, los roles informales y los roles formales son la expresión de la responsabilidad misional de las entidades frente a una problemática específica, que para este caso se relaciona con el quehacer militar de los Comandos de Batallón en el desarrollo de la acción decisiva, pero también en los escenarios de participación y coordinación civil y militar como los concejos de seguridad y comités de orden público del ámbito municipal.

Según dicho modelo, el riesgo principal de no comprender los roles bien identificados desemboca en que no es posible balancear y optimizar las capacidades estratégicas para lograr los objetivos propuestos. A pesar la doctrina militar vigente que describe de forma teórica quien asume el liderazgo dentro del marco de tareas de estabilidad dentro o fuera del territorio nacional, es necesario llevar a la práctica dicha interrelación desde los niveles de formación e instrucción y entrenamiento, tanto para que Comandantes de Batallón tengan claro sus roles, como los líderes de pequeñas unidades, de tal manera que su actuación no se convierta en asumir funciones o roles que no son competentes. Esta zona gris es la principal brecha a superar desde el estudio de la doctrina militar vigente y su aplicación.

### **Sobre la construcción de relaciones sólidas en la acción unificada**

De acuerdo con el modelo de colaboración para la acción unificada (COTEF.2020) propone cuatro grandes recomendaciones orientadas a fortalecer las relaciones en acción unificada, entre las que se encuentran generar confianza, reconocerse a sí mismo y al otro actor; usar la conversación como medio para fortalecer las relaciones y finalmente, comprender los valores e intereses de los actores y agentes.

Con respecto a la primera consideración, es necesario que los comandantes de Batallón se apropien de conceptos como el soldado profesional o los integrantes de un ejército post moderno, como lo comentan autores como Moskos, Samuel Huntington entre otros, de otra manera su actuación tendrá tendencia al servilismo. En relación con la segunda consideración sobre la confianza, la misma doctrina militar en el MFE 1.0” EL Ejército define la confianza como fundamento de la profesión militar en relación consigo mismo, así como la confianza hacia la sociedad misma, (2017).

Por su parte, la gran dificultad está orientada a que en ocasiones por sesgos cognitivos en algunos integrantes de instituciones públicas o privadas permanezca la influencia de eventos históricos como la Doctrina Lleras entre otros. Sobre la comunicación basada en la conversación frecuente, aunque pareciera elemental, los líderes militares por su formación castrense tienden a sostener comunicaciones vía desde una

perspectiva formal, como oficios y documentos formales, entre otros.

Al mismo tiempo, es necesario fortalecer habilidades blandas desde la capacitación en temas afines a ellos, y con respecto a entender los valores del otro, desde la perspectiva militar, es clave identificar objetivos comunes en su área de operaciones con el fin de lograr la acción unificada en sus municipios o regiones.

A su vez, a pesar de que el subsistema de educación militar del Ejército Nacional se enmarca dentro la "Política de Educación para la Fuerza Pública (PEFUP) 2021 - 2026", la cual tiene como objetivo "establecer lineamientos para la consolidación de una educación diferencial y de calidad que responda a las necesidades y retos del entorno dinámico nacional e internacional". (PEFUP 2021 – 2026) y pese a que esto está claramente definido mediante la acción unificada y la acción decisiva en la doctrina y el concepto operacional de la Fuerza (OTU), la ausencia de la formación académica en la oficialidad en relacionarse con el estamento civil de manera efectiva dentro de sus funciones y atribuciones es un factor que opera de forma negativa.

En cuanto al marco de la "Política de Educación para la Fuerza Pública (PEFUP) 2021 - 2026", esta avala sin ningún limitante la formación militar práctica en este relacionamiento; sin embargo, no hay evidencia en las mallas curriculares en todo el Comando de Educación y Doctrina del Ejército (CEDOC), en las que los oficiales del poder terrestre de la nación cuenten con formación académica o militar de la preparación necesaria para escenarios interinstitucionales del sector público. Estos espacios son limitados al trabajo Inter agencial con la Fiscalía-CTI, con todo lo correspondiente a los procedimientos establecidos por la ley, sobre primer respondiente, actos urgentes entre otros.

Finalmente, se menciona que es limitada (por no decir nula) la preparación profesional para escenarios como el trabajo articulado con las juntas de acción comunal, la participación activa en los consejos de seguridad o en las intervenciones, funciones o atribuciones en concejos de gobierno local orientado comandantes de batallón. Todos y cada uno de estos espacios que desarrollan en las regiones para el buen gobierno local.

## **Conclusiones**

A partir de las consideraciones manifestadas a lo largo del presente documento y con el fin de dar respuesta a la pregunta de investigación expuesta en la parte introductoria *¿Cuáles son los factores que operan de forma positiva y negativa para la acción unificada entre los Comandos de Batallón del Ejército Nacional de Colombia y el poder local representado en alcaldías y municipios?* Existen cinco factores positivos y cinco factores negativos los cuales se exponen a continuación a manera de conclusión.

### **Factores positivos**

1. El Principio de Colaboración armónica contemplado en el artículo 113 de la Constitución Política de Colombia, opera como uno de los grandes factores positivos para la acción unificada toda vez que dicho principio de rango constitucional reconoce la importancia de trabajar armónicamente entre los órganos del Estado como un deber constitucional. En otras palabras, la acción unificada no es una opción, es una obligación de rango constitucional de acatamiento no solo por comandos de Batallón sino por todos los servidores públicos.
2. La misión misma y los fines primordiales de las Fuerzas Militares de Colombia establecidos en el artículo 217 de la Constitución Política de Colombia de 1991, como la libertad, la independencia y en especial los fines consistentes en la integridad del territorio y el orden constitucional, le permiten a las FFMM y a los comandos de batallón un campo de acción amplio y variado distinto a la actuación estrictamente militar o del uso de las armas con miras a la acción unificada.
3. Existen diferentes escenarios de participación, articulación y coordinación para los comandos de batallón y las alcaldías de los municipios con propósitos más allá de la actuación estrictamente operativa. Estos escenarios permiten el aporte del estamento militar como un profesional experto en diferentes áreas. Dichos escenarios como lo son los comités de orden público, los concejos de seguridad, la participación en aportes para la formulación del Plan de Desarrollo Territorial y el Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana establecido en la Ley 1801, del 29 de julio de

2016 entre otras instancias de coordinación en materia de gestión pública y de seguridad en los municipios.

4. Aunque los alcaldes son jefes de policía conforme a la ley y no tienen atribuciones de mando directo sobre las unidades militares, la ley los faculta y ordena como primeros responsables de garantizar el orden público; dicho deber funcional facilita y permite la interacción con los comandos de batallón y el poder local representado por el alcalde de un municipio o ciudad, dentro del marco de la acción unificada.
5. La Doctrina militar vigente del Ejército Nacional, tiene inmerso en su desarrollo el concepto operacional de Operaciones Terrestres Unificadas (OTU), el cual tiene como gran sombrilla la acción unificada para el cumplimiento de la misión asignada.

### **Factores negativos**

1. Aunque este documento realizó una reseña histórica detallada de la Guerra Fría y sus efectos de tipo cognitivo en muchos sectores del estamento civil se concibe erradamente la llamada “Doctrina lleras” donde hay una separación radical de la gestión pública versus la actuación militar, lo cual dificulta los lazos de confianza y entendimiento descritos en el modelo de colaboración del Comando de Transformación Estrategia del Futuro (COTEF). Este factor fue evidenciado mediante el desarrollo de los interrogantes y planteado por el modelo de análisis del Dr. Vicente Torrijos.
2. Frente a las relaciones civiles y militares se concibe erradamente que la llamada doctrina de seguridad nacional aún es vigente en el imaginario colectivo en algunos sectores del estamento civil, lo cual es un claro reflejo de lo expuesto por Samuel J. Huntington como un nivel de ajenidad característico de una cultura política que, por liberal, no comparte valores y conceptos consustanciales al universo valórico militar (Huntington, 1981). En este caso, desconocen por completo los principios y valores del Ejército Nacional de Colombia.
3. En relación con la capacitación, educación y entrenamiento no hay evidencia en las mallas curriculares en todo el Comando de educación y Doctrina del Ejército, donde los oficiales por parte de

comandantes de batallón del Ejército Nacional de Colombia cuenten con formación académica o militar práctica de la preparación necesaria para escenarios interinstitucionales del sector público, como trabajo con juntas de acción comunal, ni la participación activa en los consejos de seguridad ni mucho menos intervenciones, funciones o atribuciones en consejos de gobierno local entre otras instancias.

4. Los espacios de capacitación interinstitucional son limitados al trabajo Interagencial con la Fiscalía-CTI, con todo lo correspondiente a los procedimientos establecidos por la ley, sobre primer respondiente, actos urgentes entre otros cada uno de ellos generalmente en acciones ofensivas en las acciones tácticas específicas.
5. Existe una errada comprensión de la *no deliberancia* en relación a la Constitución Política de Colombia en el artículo 219 y suele pasarse por alto la expresión “(..)excepto sobre asuntos que se relacionen con el servicio y la moralidad del respectivo cuerpo y con arreglo a la ley(..)” (1991). Es decir en los actos del servicio, como lo son el de participar en los comités de orden público, los concejos de seguridad, la participación en aportes para la formulación del Plan de Desarrollo Territorial y el Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana establecido en la Ley 1801, del 29 de julio de 2016, entre otras instancias de coordinación en materia de gestión pública y de seguridad en los municipios los cuales son parte de su deber funcional de los comandantes de batallón. En otras palabras, en el papel de los Comandos de Batallón y para todos los integrantes de las Fuerzas la no deliberancia no es absoluta, pero suele satanizarse y considerarse un motivo de separación absoluta de la gestión pública en materia de seguridad o acción unificada

## Bibliografía

- Asamblea Nacional Constituyente. (1886). *Constitución Política de Colombia de 1886*. 1886:  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=7153#:~:text=Art%C3%A9culo%2038.,Art%C3%ADculo%2039.>
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia de 1991*.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>
- Ejército Nacional de Colombia (2017). Acción Unificada. *Manual Fundamental de Referencia Del Ejército MFRE 1- 02 Términos y Símbolos Militares*.
- Ejército Nacional de Colombia, CEDOE. (2017). Concepto operacional. *Manual Fundamental de Referencia Del Ejército MFRE 1-02 Términos Y Símbolos Militares*.
- Ejército Nacional de Colombia, CEDOE, (2017). *Acción unificada*. Manual Fundamental de Doctrina de Conjunta 1.0.
- Ejército Nacional de Colombia, CEDOE, (2017). Acción Integral . Manual de Campaña 3-53.0
- Rivera, S., & UribeS. (2022). *Identidades militares y relaciones civiles-militares en Colombia: el caso de la campaña presidencial de 2014*.
- Ejército Nacional de Colombia, CEDOE, (2017). *Manual Fundamental de Referencia MFRE 6-0 Mando Tipo Misión*. <https://www.cedoe.mil.co/mfre-6-0-mando-tipo-mision/>
- Bassedas, Morillas. (2012.) “*La seguridad internacional después de la Guerra Fría. ¿Avanzando hacia una nueva doctrina de seguridad humana?*”. Revista CIDOB d’ Afers Internacionals 100: 1-7.
- Bushnell, D. (1984). *Eduardo Santos y la política del Buen Vecino*. Bogotá: El Áncora.
- Colom Piella, Guillem. (2008). *Entre Ares y Athena: El debate sobre las Revoluciones en los Asuntos Militares*. Madrid: Instituto Universitario de Investigaciones General Gutiérrez Mellado.
- Foreign Relation United States. (1940). “*Foreign Relation United States diplomatic papers, 1940. The American Republics*”, <http://digital.library.wisc.edu/1711.dl/>
- Leal, F. (2002). *La seguridad nacional a la deriva del Frente Nacional a la Posguerra Fría*. Alfaomega.
- Palacios, M. (2000). *Entre la legitimidad y la violencia: Colombia 1875-1994*. Norma.

Palacios, M. (2012). *Violencia pública en Colombia, 1958-2010*. Fondo de Cultura Económica.

Pécaut, D. (1989). *Crónica de dos décadas de política colombiana 1968-1988*. Siglo XXI

Torres del Río, C. (2000). *Fuerzas Armadas y Seguridad Nacional*. Planeta.

Weber, M. (1964). *Economía y Sociedad (Vol. II)*. Fondo de Cultura Económica

García, P. (1995). *El drama de la Autonomía Militar*. Argentina bajo las juntas militares. Alianza. Defensa Nacional y FF.AA. (2007) *Democracia e Integración Regional*.

Cabrera, F. (2016.) “*La Seguridad Humana un complemento de la Seguridad Multimisión: Nueva herramienta para la Consolidación de la estabilización y paz en Col*”. Revista Transformación Militar 1: 136-147.

COTEF, (2020). Modelo de colaboración de Acción Unificada planteado por Fundación para la Paz y el Comando de Transformación del Ejército del Futuro

Croissant et. al. (2010, 2011 ), Albright ( 1980 ) y Staniland ( 2008 ). *El modelo anatómico simple de las relaciones cívico-militares*.