



Aproximación al nuevo rol del Ejército Nacional  
Colombiano para enfrentar las amenazas en un  
contexto de posacuerdo

**Ingrid Maureen Palacio Osorio**

Trabajo de grado para optar al título profesional:  
**Maestría en Derechos Humanos y Derecho Internacional  
de los Conflictos Armados**

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

**Aproximación al nuevo rol del Ejército Nacional Colombiano para enfrentar las  
amenazas en un contexto de Posacuerdo**

**Maestría en Derechos Humanos y Derecho Internacional de los Conflictos Armados**

**Cohorte XIII**

**Ingrid Maureen Palacio Osorio**

**Escuela Superior de Guerra**

**Director Teniente Coronel (ra) MANUEL GUILLERMO CARRASCAL JACOME**

**Ministerio de Defensa Nacional**

**Comando General de las Fuerzas Militares**

**Junio 2021**

T.M.D.F.D ICA 2021  
068  
EJ.2

22021401b2

**Aproximación al nuevo rol del Ejército Nacional Colombiano para enfrentar las  
amenazas en un contexto de Posacuerdo**

## RESUMEN

Colombia ha estado inmersa en un conflicto de más de 50 años, en el cual cada gobierno ha diseñado diferentes políticas para enfrentar las amenazas con el fin de cumplir con el deber de proteger a sus ciudadanos y garantizar el pleno ejercicio de sus libertades. En dicha tarea el Ejército Nacional, se ha venido transformando para contrarrestar la escalada de violencia y las nuevas amenazas a la seguridad pública conformadas, entre otras por grupos que han alcanzado un alto nivel de hostilidades y de organización en su estructura armada, los cuales cumplen con los requisitos del Derecho Internacional Humanitario para ser considerados como Grupos Armados Organizados, tal como lo reconoce el Ministerio de Defensa Nacional en sus Directivas No. 015 de 2016, No. 016 de 2016 y No. 037 de 2017.

La salida negociada con uno de los actores del conflicto no llevara al país inmediatamente a la consecución de una paz fundamentada en una convivencia pacífica, pues existen otras formas de violencia que aquejan a la ciudadanía colombiana, y que tienen como consecuencia la configuración de delitos como hurto, extorsión, violencia sexual, desplazamiento forzado, homicidio, lesiones personales, tráfico de armas o explosivos, tráfico de estupefacientes, explotación ilícita de yacimiento minero, terrorismo, abandono o despojo forzado de tierras cometidos por los Grupos Armados Organizados, Grupo Delictivo Organizado o la delincuencia común.

Lo anterior, requiere que el Ejército Nacional de Colombia moderno, disciplinado, obediente y respetuoso del Derecho Internacional Humanitario, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y los Derechos Humanos para cumplir con su deber constitucional y hacer uso legítimo de la fuerza para neutralizar las amenazas del

posacuerdo. Este tema ha sido objeto de debate y controversia en diferentes escenarios de la vida colombiana, pues algunos sectores de la sociedad consideran que, al no existir un conflicto armado el papel del Ejército Nacional debe variar; una de sus consecuencias sería la disminución del gasto público destinado para la guerra, surgiendo una gran expectativa para la ciudadanía y las autoridades sobre ¿cuál va a ser el rol de las fuerzas de Seguridad?, y ¿cuáles serían las amenazas tanto externas como internas que van a enfrentar?.

Así las cosas, en éste nuevo escenario de posacuerdo, es de vital importancia para el Estado Colombiano, establecer unos lineamientos que permitan al Ejército Nacional desarrollar un procedimiento adecuado para cumplir con su misión y actuar frente a la evolución de la delincuencia organizada.

**Palabras Claves:** Rol Ejército, Amenazas, Ejército del Futuro, Conflicto Armado No Internacional, Derecho Internacional Humanitario y Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

## ABSTRACT

Colombia has been immersed in a conflict for more than 50 years, in which each government has designed different policies to face threats in order to fulfill its duty to protect its citizens and guarantee the full exercise of their freedoms. In this task, the National Army has been transforming itself to counteract the escalation of violence and the new threats to public security made up, among others, by groups that have reached a high level of hostilities and organization in their armed structure, which comply with the requirements of International Humanitarian Law to be considered as Organized Armed Groups, as recognized by the Ministry of National Defense in its Directives No. 015 of 2016, No. 016 of 2016 and No. 037 of 2017.

The negotiated solution with one of the actors in the conflict will not immediately lead the country to achieve a peace based on a peaceful coexistence, since there are other forms of violence that afflict the Colombian citizens, and that have as a consequence the configuration of crimes such as theft, extortion, sexual violence, forced displacement, homicide, personal injury, arms or explosives trafficking, drug trafficking, illicit exploitation of mining sites, terrorism, abandonment or forced dispossession of land committed by Organized Armed Groups, Organized Criminal Group or common crime.

The foregoing requires that the modern, disciplined, obedient and respectful Colombian National Army respect International Humanitarian Law, International Human Rights Law and Human Rights to fulfill its constitutional duty and make legitimate use of force to neutralize threats. of the post-agreement. This issue has been the subject of debate and controversy in different scenarios of Colombian life, as some sectors of society consider that, in the absence of an armed conflict, the role of the National Army should

vary; One of its consequences would be the decrease in public spending for the war, raising great expectations for the citizens and the authorities about what will be the role of the Security forces? And What would be the external and internal threats that are they going to face?

Thus, in this new post-agreement scenario, it is of vital importance for the Colombian State to establish guidelines that allow the National Army to develop an adequate procedure to fulfill its mission and act in the face of the evolution of organized crime.

**Keywords:** Role Army, Threats, Future Army, Non-International Armed Conflict, International Humanitarian Law and International Human Rights Law

## ÍNDICE TEMÁTICO

<i>ÍNDICE TEMÁTICO</i> .....	7
<i>INTRODUCCIÓN</i> .....	13
<i>MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL</i> .....	19
<i>Capítulo I: El Conflicto Armado, el Derecho Internacional Humanitario y la Paz en el Contexto Constitucional Colombiano</i> .....	27
<b>1. El Conflicto Armado en Colombia</b> .....	<b>27</b>
<b>2. El Derecho Internacional Humanitario en Colombia</b> .....	<b>33</b>
<b>3. El contrato social y la paz en el Derecho Constitucional Colombiano</b> .....	<b>36</b>
<b>4. Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera</b> .....	<b>46</b>
<i>Capítulo II: Estrategias de los diferentes Gobiernos para enfrentar las amenazas a la Seguridad en Colombia a partir del Frente Nacional</i> .....	50
<b>1. ¿Qué son las Política Públicas?</b> .....	<b>50</b>
<b>2. Las Fuerzas Militares en los diferentes Gobiernos a partir del Frente Nacional</b> .....	<b>53</b>
<b>3. Política de Defensa y Seguridad [PDS]: Para la legalidad, el emprendimiento y la equidad</b> .....	<b>66</b>
<b>4. El Sistema de Justicia y la Seguridad en Colombia</b> .....	<b>71</b>

**Aproximación al nuevo rol del Ejército Nacional Colombiano para enfrentar las  
amenazas en un contexto de Posacuerdo**

**Maestría en Derechos Humanos y Derecho Internacional de los Conflictos Armados**

**Cohorte XIII**

**Ingrid Maureen Palacio Osorio**

**Escuela Superior de Guerra**

**Director Teniente Coronel (ra) MANUEL GUILLERMO CARRASCAL JACOME**

**Ministerio de Defensa Nacional**

**Comando General de las Fuerzas Militares**

**Junio 2021**

**Aproximación al nuevo rol del Ejército Nacional Colombiano para enfrentar las  
amenazas en un contexto de Posacuerdo**

## RESUMEN

Colombia ha estado inmersa en un conflicto de más de 50 años, en el cual cada gobierno ha diseñado diferentes políticas para enfrentar las amenazas con el fin de cumplir con el deber de proteger a sus ciudadanos y garantizar el pleno ejercicio de sus libertades. En dicha tarea el Ejército Nacional, se ha venido transformando para contrarrestar la escalada de violencia y las nuevas amenazas a la seguridad pública conformadas, entre otras por grupos que han alcanzado un alto nivel de hostilidades y de organización en su estructura armada, los cuales cumplen con los requisitos del Derecho Internacional Humanitario para ser considerados como Grupos Armados Organizados, tal como lo reconoce el Ministerio de Defensa Nacional en sus Directivas No. 015 de 2016, No. 016 de 2016 y No. 037 de 2017.

La salida negociada con uno de los actores del conflicto no llevara al país inmediatamente a la consecución de una paz fundamentada en una convivencia pacífica, pues existen otras formas de violencia que aquejan a la ciudadanía colombiana, y que tienen como consecuencia la configuración de delitos como hurto, extorsión, violencia sexual, desplazamiento forzado, homicidio, lesiones personales, tráfico de armas o explosivos, tráfico de estupefacientes, explotación ilícita de yacimiento minero, terrorismo, abandono o despojo forzado de tierras cometidos por los Grupos Armados Organizados, Grupo Delictivo Organizado o la delincuencia común.

Lo anterior, requiere que el Ejército Nacional de Colombia moderno, disciplinado, obediente y respetuoso del Derecho Internacional Humanitario, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y los Derechos Humanos para cumplir con su deber constitucional y hacer uso legítimo de la fuerza para neutralizar las amenazas del

posacuerdo. Este tema ha sido objeto de debate y controversia en diferentes escenarios de la vida colombiana, pues algunos sectores de la sociedad consideran que, al no existir un conflicto armado el papel del Ejército Nacional debe variar; una de sus consecuencias sería la disminución del gasto público destinado para la guerra, surgiendo una gran expectativa para la ciudadanía y las autoridades sobre ¿cuál va a ser el rol de las fuerzas de Seguridad?, y ¿cuáles serían las amenazas tanto externas como internas que van a enfrentar?.

Así las cosas, en éste nuevo escenario de posacuerdo, es de vital importancia para el Estado Colombiano, establecer unos lineamientos que permitan al Ejército Nacional desarrollar un procedimiento adecuado para cumplir con su misión y actuar frente a la evolución de la delincuencia organizada.

**Palabras Claves:** Rol Ejército, Amenazas, Ejército del Futuro, Conflicto Armado No Internacional, Derecho Internacional Humanitario y Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

## ABSTRACT

Colombia has been immersed in a conflict for more than 50 years, in which each government has designed different policies to face threats in order to fulfill its duty to protect its citizens and guarantee the full exercise of their freedoms. In this task, the National Army has been transforming itself to counteract the escalation of violence and the new threats to public security made up, among others, by groups that have reached a high level of hostilities and organization in their armed structure, which comply with the requirements of International Humanitarian Law to be considered as Organized Armed Groups, as recognized by the Ministry of National Defense in its Directives No. 015 of 2016, No. 016 of 2016 and No. 037 of 2017.

The negotiated solution with one of the actors in the conflict will not immediately lead the country to achieve a peace based on a peaceful coexistence, since there are other forms of violence that afflict the Colombian citizens, and that have as a consequence the configuration of crimes such as theft, extortion, sexual violence, forced displacement, homicide, personal injury, arms or explosives trafficking, drug trafficking, illicit exploitation of mining sites, terrorism, abandonment or forced dispossession of land committed by Organized Armed Groups, Organized Criminal Group or common crime.

The foregoing requires that the modern, disciplined, obedient and respectful Colombian National Army respect International Humanitarian Law, International Human Rights Law and Human Rights to fulfill its constitutional duty and make legitimate use of force to neutralize threats. of the post-agreement. This issue has been the subject of debate and controversy in different scenarios of Colombian life, as some sectors of society consider that, in the absence of an armed conflict, the role of the National Army should

vary; One of its consequences would be the decrease in public spending for the war, raising great expectations for the citizens and the authorities about what will be the role of the Security forces? And What would be the external and internal threats that are they going to face?

Thus, in this new post-agreement scenario, it is of vital importance for the Colombian State to establish guidelines that allow the National Army to develop an adequate procedure to fulfill its mission and act in the face of the evolution of organized crime.

**Keywords:** Role Army, Threats, Future Army, Non-International Armed Conflict, International Humanitarian Law and International Human Rights Law

## ÍNDICE TEMÁTICO

<i>ÍNDICE TEMÁTICO</i> .....	7
<i>INTRODUCCIÓN</i> .....	13
<i>MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL</i> .....	19
<i>Capítulo I: El Conflicto Armado, el Derecho Internacional Humanitario y la Paz en el Contexto Constitucional Colombiano</i> .....	27
<b>1. El Conflicto Armado en Colombia</b> .....	27
<b>2. El Derecho Internacional Humanitario en Colombia</b> .....	33
<b>3. El contrato social y la paz en el Derecho Constitucional Colombiano</b> .....	36
<b>4. Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera</b> .....	46
<i>Capítulo II: Estrategias de los diferentes Gobiernos para enfrentar las amenazas a la Seguridad en Colombia a partir del Frente Nacional</i> .....	50
<b>1. ¿Qué son las Política Públicas?</b> .....	50
<b>2. Las Fuerzas Militares en los diferentes Gobiernos a partir del Frente Nacional</b> .....	53
<b>3. Política de Defensa y Seguridad [PDS]: Para la legalidad, el emprendimiento y la equidad</b> .....	66

**5. Las Amenazas tradicionales, emergentes e híbridas.....76**

*Capítulo III: La Transformación del Ejército Nacional y los lineamientos mínimos de su Rol para enfrentar las amenazas en un contexto de Posacuerdo.....81*

**1. El proceso de Transformación del Ejército del Futuro.....81**

**2. La nueva Doctrina para el Ejército del Futuro .....87**

**3. Brasil: Operaciones de las Fuerzas Armadas para Garantizar la Ley y el Orden (GLO).....97**

**4. Colombia: Operaciones del Ejército Nacional para el Apoyo de la Defensa de la Autoridad Civil [ADAC] .....103**

**5. Conclusión preliminar: Lineamientos mínimos del Rol del Ejército Nacional para enfrentar las amenazas .....120**

*CONCLUSIONES .....127*

*REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....131*

## ÍNDICE DE GRÁFICAS

<b>Gráfico 1:</b> Variables revisión de la Doctrina .....	82
<b>Gráfico 2:</b> Pilares Estrategia Educativa .....	86
<b>Gráfico 3:</b> Niveles Doctrina Pirámide Invertida .....	88
<b>Gráfico 4:</b> Ideas Centrales Nueva Doctrina .....	89
<b>Gráfico 5:</b> Proyección de Amenazas durante la Transformación .....	92
<b>Gráfico 6:</b> Campos de Acción del Ejército del Futuro.....	93
<b>Gráfico 7:</b> Tareas Centrales del EJC en las operaciones ADAC .....	106
<b>Gráfico 8:</b> Proceso de Operaciones ADAC.....	107

## ÍNDICE DE TABLAS

<b>Tabla 1:</b> Cronograma Proceso de Transformación EJC al 2030.....	85
<b>Tabla 2:</b> Significado Pasos del Proceso de Operaciones ADAC .....	108

## LISTADO DE SIGLAS O ABREVIATURAS

- AD: Acción Decisiva
- ADAC: Apoyo de la Defensa de la Autoridad Civil
- AUC: Autodefensas Unidas de Colombia
- BACRIM: Bandas Criminales
- CANI: Conflicto Armado de Carácter No Internacional
- CC: Corte Constitucional
- CEDEF: Comité Estratégico de Diseño del Ejército del Futuro
- CEDOE: Centro de Doctrina del Ejército
- CETI: Comité Estratégico de Transformación e Innovación
- CICR: Comité Internacional de la Cruz Roja
- CIOpGLO: Centro de Instrucción de Operaciones de Garantía de la Ley y el Orden
- CNMH: Centro Nacional de Memoria Histórica
- COTEF: Comando de Transformación para el Ejército del Futuro
- CP: Constitución Política
- CPI: Corte Penal Internacional
- CRE-i: Comité de Revisión Estratégica e Innovación
- DDHH: Derechos Humanos
- DIH: Derecho Internacional Humanitario
- DIDH: Derecho Internacional de los Derechos Humanos

- DOFA: Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas
- EJC: Ejército Nacional de Colombia
- FARC-EP: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del

#### Pueblo

- FCG: Funciones de Conducción de la Guerra
- FOEME: Ejército Fuerte, Organizado, Entrenado, Motivado y Equipado
- GAO: Grupos Armados Organizados
- GAO-R: Grupos Armados Organizados- Residuales
- GDO: Grupo Delictivo Organizado
- GLO: Garantizar la Ley y el Orden
- MCE: Manuales de Campaña del Ejército
- MDN: Ministerio de Defensa Nacional
- MFE: Manuales Fundamentales del Ejército
- MFE 1-01: Manual Fundamental de Referencia del Ejército 1-01
- MFE 3-28 ADAC: Manual Fundamental del Ejército 3-28 Apoyo de la  
Defensa de la Autoridad Civil
- MFRE: Manuales Fundamentales de Referencia del Ejército
- MFRE 3-28 ADAC: Manual Fundamental de Referencia del Ejército 3-28  
Apoyo de la Defensa a la Autoridad Civil
- MFRE 6-27: Manual Fundamental de Referencia 6-27 Derecho Operacional  
Terrestre
- MTE: Manuales de Técnicas del Ejército

- MTM: Mando Tipo Misión
- OEA: Organización de los Estados Americanos
- OMC: Observatorio de Memoria y Conflicto
- OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte
- OTU: Operaciones Terrestres Unificadas
- PA: Piedra Angular
- PDS: Política de Defensa y Seguridad
- PETEF: Plan de Transformación Ejército del Futuro
- PMU: Puesto de Mando Unificado
- PONAL: Policía Nacional
- RUF: Reglas para el Uso de la Fuerza
- RST: Recuperación Social del Territorio

## INTRODUCCIÓN

En el último siglo, Colombia ha avanzado económicamente en desarrollo y progreso dentro de su región. Sin embargo, el Estado debió forjar sus instituciones bajo el manto de diversos factores de violencia en sus campos y ciudades. Situación que hizo que cada gobierno enfrentara, superara las limitaciones y se adaptara a los retos. Todo ello, con el fin de cumplir con el deber de proteger a sus ciudadanos en su la vida, honra, bienes y garantizar el pleno ejercicio de sus libertades.

Dentro de estas instituciones se encuentra la Fuerza Pública, conformada por la Policía Nacional y las Fuerzas Militares (Ejército Nacional, Fuerza Aérea Colombiana y Armada Nacional), que se han venido transformando para contrarrestar la escalada de violencia y las nuevas amenazas a la seguridad pública. Estas amenazas, están conformadas por grupos que han alcanzado un alto nivel de hostilidades y de organización en su estructura armada, los cuales cumplen con los requisitos del Derecho Internacional para ser considerados como Grupos Armados Organizados [GAO], tal como lo reconoce el Ministerio de Defensa Nacional [MDN en sus Directivas No. 015 (2016), No. 016 (2016) y No. 037 (2017).

Reforzando lo anterior, la ley 1908 (2018) en su artículo segundo, define los GAO como: “Los que bajo la dirección de un mando responsable ejerzan sobre una parte del territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas” (pág. 1), debiéndose tener en cuenta para su determinación los siguientes elementos concurrentes:

- Que use la violencia armada contra la Fuerza Pública u otras instituciones del Estado, la población civil, bienes civiles o contra otros grupos armados;

- Que tenga la capacidad de generar un nivel de violencia armada, que supere la de los disturbios y tensiones internas;
- Que tenga una organización y un mando que ejerce liderazgo o dirección sobre sus miembros, que le permitan usar la violencia contra la población civil, bienes civiles o la Fuerza Pública, en áreas del territorio nacional. (pág. 1).

Es de resaltar que dichos elementos fueron desarrollados por el Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia<sup>1</sup>, retomados por la Corte Constitucional [CC] (2007) en su jurisprudencia y plasmado en los referentes normativos que anteceden, como se hará referencia en el desarrollo de la presente investigación.

Lo anterior, pone de manifiesto que la Fuerza Pública, en especial el Ejército Nacional de Colombia [EJC], requiere neutralizar esas amenazas, que afectan al Estado Colombiano no solo su soberanía, la integridad territorial y el orden constitucional, sino la tranquilidad ciudadana, la protección de su vida y patrimonio, así como el funcionamiento de las instituciones, protección que se ampara en herramientas no solo físicas, sino también jurídicas, que le permitan cumplir con su deber constitucional y hacer uso legítimo de la fuerza.

Vale la pena resaltar, que una vez salieron a la luz pública los acuerdos en la Habana y las mesas de conversaciones, el país fue invadido por una nube de especulaciones en la que incluso se llegó a creer, erróneamente, que la firma y ejecución del “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” (2016), suscrito entre el Gobierno Nacional y el grupo Fuerzas Armadas

---

<sup>1</sup> Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia, caso del Fiscal v. Dusko Tadic, No. IT-94-1-AR72 en la sentencia C-291 de 2007 de la CC. MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

Revolucionarias de Colombia- Ejército del Pueblo [FARC-EP], acabaría con más de 50 años de conflicto y violencia.

No obstante, pensar que el país entraría en un período de posconflicto, cuyo significado es definido por Uprimny y Safon (2006), como aquel periodo en que la sociedad hace tránsito hacia la consecución de una paz fundamentada en una convivencia pacífica, resultado de un proceso de reconciliación, al que se articulan elementos tan importantes como el perdón y el reconocimiento de derechos como la verdad, la justicia, la reparación y la garantía de no repetición del conflicto, es desconocer las otras formas de violencia que aquejan a la ciudadanía colombiana, y que tienen como consecuencia la configuración de delitos como hurto, extorsión, violencia sexual, desplazamiento forzado, homicidio, lesiones personales, tráfico de armas o explosivos, tráfico de estupefacientes, explotación ilícita de yacimiento minero, terrorismo, abandono o despojo forzado de tierras cometidos por los GAO, Grupo Delictivo Organizado [GDO]<sup>2</sup> o la delincuencia común.

Este tema ha sido objeto de debate y controversia en diferentes escenarios de la vida colombiana, pues algunos sectores de la sociedad consideran que, al no existir un conflicto armado el papel del EJC debe variar; una de sus consecuencias sería la disminución del gasto público destinado para la guerra. Sin embargo, esto sería como lo considera Vargas (2009) ir en contra de la política aplicada por los últimos gobiernos e incluso por la posición internacional del Estado Colombiano, que ha fortalecido con

---

<sup>2</sup> Son definidos por la Ley 1908 de 2018 en su artículo segundo como “El grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la Convención de Palermo, con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material. Los delitos cometidos por estos grupos no necesariamente tendrán que ser de carácter transnacional, sino que abarcarán también aquellos delitos que se encuentren tipificados en el Código Penal Colombiano” pág. 2.

recursos, implementos y pie de fuerza de manera paulatina a las Fuerzas Armadas en los últimos años.

Lo anterior, derivado del aumento en la intensidad que el conflicto ha tenido en el país, viéndose los últimos gobiernos abocados a dar una mayor importancia a la Seguridad y Defensa de los asuntos nacionales, y estar, al mismo tiempo, a la par con las tendencias mundiales que van en contra del terrorismo y cualquier amenaza a la paz y convivencia armónica de los pueblos.

En este panorama, no debemos olvidar, como lo afirma Radeseck (2016), que las guerrillas son sólo una parte del problema y que surge una gran expectativa para la ciudadanía y las autoridades sobre ¿cuál va a ser el rol de las fuerzas de Seguridad? y ¿cuáles serían las amenazas tanto externas como internas que van a enfrentar?.

Las mencionadas preocupaciones surgen de la experiencia que se tiene con la reinserción de otros grupos, ya que se pretende evitar los problemas que surgieron con la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia [AUC], en lo relacionado con la identificación de diversos grupos criminales, pues la disidencias, como lo afirma Prieto (2013), aprovecharon el vacío de poder dejado por los paramilitares en las regiones donde tenían presencia para continuar delinquiendo, anudado a la escasa y en algunos casos nula presencia de las autoridades públicas que garanticen la seguridad, promuevan programas de crecimiento económico y materialicen canales para la resolución pacífica de las desavenencias entre los ciudadanos que allí residen.

Así las cosas, en éste nuevo escenario de posacuerdo, es de vital importancia para el Estado Colombiano, establecer unos lineamientos que permitan al Ejército desarrollar un

procedimiento adecuado para cumplir con su misión y actuar frente a la evolución de la delincuencia organizada, sin sacrificar el respaldo jurídico de sus miembros.

Conforme lo anterior, mantener tal equilibrio requiere de un análisis, que responda al interrogante sobre ¿Cuáles deben ser los lineamientos mínimos para establecer el rol del Ejército Nacional Colombiano en el contexto constitucional, frente a las amenazas en un escenario de posacuerdo durante el periodo comprendido entre los años 2016 a 2030?, especificándose que se establece como límite temporal éstos años, ya que, es el tiempo que va desde firma del acuerdo con las FARC-EP hasta la consolidación y transformación del Ejército, en aplicación de la doctrina creada para ello.

Para resolver este problema, se desarrollará una investigación jurídica propositiva para encontrar los lineamientos mínimos del rol del EJC en un contexto de posacuerdo, con un enfoque cualitativo y se utilizarán los métodos dogmático e inductivo. Como técnicas para procesar la información recolectada se utilizan fichas bibliográficas, jurisprudenciales y análisis documental, que conlleve a plantear dentro del contexto jurídico actual el accionar del EJC para enfrentar y minimizar las nuevas amenazas que se encuentren actuando o puedan surgir en el contexto del posacuerdo colombiano.

Para orientar la investigación, se plantea como Objetivo General: Establecer los lineamientos mínimos del rol del Ejército Nacional frente a las amenazas en un escenario de posacuerdo durante el periodo comprendido entre los años 2016 a 2030. Objetivo que se alcanzará a través de los siguientes Objetivos Específicos: a) Identificar si en el contexto constitucional colombiano se aplican los conceptos de Conflicto Armado No Internacional [CANI], el Derecho Internacional Humanitario [DIH] y la Paz para enfrentar los Grupos Armados Organizados [GAO] que amenazan al país en un escenario del posacuerdo; b)

Conocer las políticas de defensa utilizadas por los gobiernos, a partir del Frente Nacional, así como las amenazas tradicionales, emergentes e híbridas; c) Conocer la transformación del Ejército Nacional y los nuevos campos de acción en el posacuerdo, para una propuesta jurídica que establezca los lineamientos mínimos que respalden el rol del Ejército Nacional en el posacuerdo colombiano.

Lo anterior, se ve reflejado en la estructura del trabajo, que inicia con el análisis del Conflicto Armado No Internacional [CANI] colombiano a luz del ordenamiento constitucional. Posteriormente, se analiza la aplicación del Derecho Internacional Humanitario para humanizar la guerra y la posibilidad de asegurar la Paz a través de una negociación política con uno de los actores de violencia que cambia el escenario de acción, sin que se desaparezcan las amenazas a la seguridad de los ciudadanos.

El segundo capítulo, se centra en conocer las estrategias de defensa del Estado utilizadas por los gobiernos para mantener el monopolio de la fuerza teniendo como partida el Frente Nacional hasta la actualidad. Acto seguido, se conocerán el concepto de seguridad y las amenazas tradicionales, emergentes e híbridas para un contexto de Posacuerdo.

En el tercer y último capítulo, se conocerá el Plan de Transformación del EJC y la nueva doctrina para enfrentar los desafíos en el posacuerdo, lo que permitirá finalmente, sustentar los lineamientos de una propuesta jurídica como herramienta para establecer el rol del Ejército Nacional para combatir los GAO dentro del marco jurídico colombiano.

## MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

En la Investigación se establece como Marco Teórico las argumentaciones de autores clásicos que le dan contenido a un Estado de Derecho donde la división del poder establece unas condiciones en la sociedad que permite su desarrollo, con un contrato social renovado en la Constitución Política de 1991, la cual irradia todo el ordenamiento jurídico, permitiendo la utilización de mecanismos para asegurar la Paz y con ello el pleno ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos. Así mismo, se expone el significado de la Paz, su desarrollo teórico y la importancia dentro del marco jurídico colombiano, el cual le da legalidad a los acuerdos de paz y a las diferentes estrategias utilizadas por los gobiernos para contrarrestar las consecuencias del Conflicto Armado a través de la Políticas de Seguridad y el accionar de las Fuerzas Militares en cada contexto.

Posteriormente, se hace referencia a la seguridad multidimensional que no abandona los temas relacionados con la seguridad tradicional y acoge la seguridad humana, que toma relevancia en el mundo moderno frente a la percepción que cada ciudadano tiene de su entorno, siendo importante definir las amenazas a las que se enfrenta y que van a ser contrarrestadas, entre otras entidades por el EJC, que ve la necesidad de transformarse y ampliar sus funciones y sacando provecho de su experiencia militar en el CANI colombiano. Así mismo, se acoge la teoría de las relaciones cívico-militares que expone Peter Feaver, que expone la denominada “Teoría de la Agencia”, como un modelo alternativo que permite analizar las relaciones civiles-militares a nivel “micro”, a partir de

la teoría de juegos<sup>3</sup>. En dicho artículo, el autor habla sobre el ejercicio del control civil, que responde a una necesidad resultado de una simple paradoja: aquellas instituciones creadas para brindar seguridad a las sociedades pueden tornarse también una amenaza para esas mismas sociedades, dado que detentan el máximo poder de fuego del Estado. Cuanto mayor sea la capacidad militar de las fuerzas armadas, mayor será la vulnerabilidad de la sociedad frente a ellas, pero a la vez minimizar el poder de los militares puede dejar indefensa a la comunidad frente a amenazas externas. Así las cosas, se considera que se debe ejercer un control sobre la doctrina que orienta al EJC y especialmente, sobre las operaciones de Apoyo de la Defensa de la Autoridad Civil para que el EJC se circunscriba dentro del rol pensado por las mismas fuerzas militares para el Ejército del Futuro.

En este orden de ideas, se procede a exponer los conceptos trabajados dentro de la investigación:

**Amenazas:** Para Torrijos y Balaguera (2018) se entiende por amenaza lo dicho por Pankratz<sup>4</sup>, como aquella “situación en que la que un actor pone en riesgo la seguridad de otro actor” (pág. 52).

---

<sup>3</sup> Gastalbi (2013) explica que “En base a la teoría de la elección racional, el término “juego” es definido como una situación donde las acciones de una persona afectan el bienestar de otra y viceversa, bajo motivos de cooperación o rivalidades. Se caracteriza por seis elementos distintivos: i) posee jugadores, que son los actores racionales que toman decisiones; ii) los jugadores realizan movidas o jugadas guiadas por un plan de acción o estrategia; iii) también pueden formar coaliciones, de tipo cooperativas; iv) los jugadores buscan pagos (pay-offs) entendidos como medida de las preferencias; v) la información disponible de los jugadores, que puede ser tanto completa como incompleta; y vi) el conocimiento compartido por todos los jugadores, como las reglas de juego y el hecho de que los actores son racionales. Bajo este esquema, cada individuo tratará de predecir las acciones del otro en respuesta a las acciones propias, para entonces maximizar los beneficios de su acción (Hargreaves Heap, 1998)”. (pág. 4)

<sup>4</sup> Pankratz, T. (2016). Reflections on the Term “Strategic Treat”. En A. Dengg y M. Schurian (eds). Networked Insecurity- Hybrid Treats in the 21st Century (pp. 17-23). Viena: Ministerio Federal de la Defensa de la República de Austria.

**Bloque de Constitucionalidad:** En providencia del guardián constitucional (Corte Constitucional. Sentencia C-225 de 1995. MP.: Alejandro Martínez Caballero), se dice que el Bloque de Constitucionalidad es:

Está compuesto por aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución. Son pues verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, son normas situadas en el nivel constitucional, a pesar de que puedan a veces contener mecanismos de reforma diversos al de las normas del articulado constitucional *stricto sensu*". (pág. 51).

**Conflicto Armado de carácter No Internacional (CANI):** Definido por el Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia y tomado por la CC (2007), como:

El recurso a la fuerza armada entre Estados, o la violencia armada prolongada entre las autoridades gubernamentales y grupos armados organizados, o entre tales grupos, dentro de un Estado. En el caso de los conflictos armados internos, el adjetivo "prolongada" busca excluir de esta definición los casos de meros disturbios civiles, revueltas esporádicas o actos terroristas aislados. (pág. 49).

**Derecho Internacional Humanitario (DIH):** La Corte Constitucional (1992) ha dicho que el DIH:

contiene normas que limitan el derecho de las partes en conflicto a elegir libremente los medios y métodos utilizados en combate, así como disposiciones encaminadas a proteger a las víctimas y a los bienes susceptibles de verse afectados por un conflicto armado. (pág. 93).

**Derechos Humanos:** Según la CC (2002a) "son esferas individuales que el Estado no puede vulnerar o en las que solo puede penetrar limitadamente". (pág. 76).

**Doctrina del Ejército:** Es definida por el Manual Fundamental de Referencia del Ejército 1-01 [MFE 1-01] (2016) como:

Los principios fundamentales con sus correspondientes tácticas, técnicas, procedimientos y términos y símbolos empleados para la conducción de las operaciones y mediante los cuales ejército de combate y los elementos del ejército generador de fuerza, que apoyan directamente las operaciones, guían sus acciones en cumplimiento de los objetivos nacionales. (pág. 10).

**Estado de Derecho:** Según la CC (1998), se refiere a que:

La actividad del Estado está regida por las normas jurídicas, es decir que se ciñe al derecho. La norma jurídica fundamental es la Constitución, lo cual implica que toda la actividad del Estado debe realizarse dentro del marco de la última. (pág. 10).

**Estado Democrático de Derecho:** Según O'Donnell (2001) auténtico Estado Democrático de Derecho se constituye como tal, cuando:

El sistema legal del estado sea democrático en los siguientes sentidos: “Uno, defiende las libertades políticas y las garantías de la democracia política. Dos, defiende los derechos civiles de todo el conjunto de la población. Y tres, establece redes de responsabilidad y rendición de cuentas que comportan que todos los agentes, privados y públicos, incluyendo los cargos más altos del régimen, estén sujetos a controles apropiados y legalmente establecidos sobre la legalidad de sus actos. (pág. 67)

**Orden Público:** La CC (2017) lo define como “el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos”<sup>5</sup>. (pág. 30).

**Políticas Públicas:** Según Rodrigues de Caires (2017) para Yves Mény y Jean Claude Thoening (1992), las políticas públicas, son “el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental” o, en términos más operativos, “como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico” (pág. 90) y su análisis no es otra cosa que el estudio de “de los actos y de los ‘no actos comprometidos’ de una autoridad pública frente a un problema o sector relevante de su competencia” (pág. 89).

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional, sentencia C-024/94, fórmula reiterada, entre otra: C-824/04, C-117/06 y C-435/13.

**Seguridad Nacional:** En la cartilla de los Conceptos normativos de la gestión pública territorial para la convivencia y la seguridad (2020) se dice que es:

El esfuerzo nacional concertado para prevenir los ataques terroristas, reducir las vulnerabilidades a estos, atender desastres naturales y otras emergencias (MFRE-02). Cubre la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional; las fronteras y la infraestructura estratégica. (pág. 12).

**Seguridad Pública:** En la cartilla de los Conceptos normativos de la gestión pública territorial para la convivencia y la seguridad (2020) se dice que son:

Actividades de prevención, detección y neutralización frente a amenazas del crimen organizado y delitos nacionales, transnacionales e internacionales que atenten contra las condiciones de bienestar del ciudadano, la prosperidad de las comunidades, la infraestructura y servicios asociados al Estado, incluyendo los recursos naturales (MFRE-02). Se relaciona con las acciones contra los grupos armados organizados (GAO) y grupos de delincuencia organizada (GDO) a nivel nacional y territorial. (pág. 12).

**Seguridad Cooperativa:** Según Hardy (2003) un grupo comenzó a desarrollar la idea de la seguridad por medio de la cooperación, en lugar de la confrontación, para definir un nuevo modelo de estrategia de seguridad internacional. Es así como Ashton Carter, William Perry y John Steinbruner<sup>6</sup> esbozan el concepto partiendo de la siguiente descripción:

El empeñamiento cooperativo es un principio estratégico que busca alcanzar su propósito a través del “consenso institucionalizado” en lugar de la amenaza de coerción física o material. Presupone fundamentalmente objetivos de seguridad compatibles y busca establecer “relaciones colaborativas” en lugar de confrontacionales entre los establecimientos militares nacionales”. Consecuentemente, la estrategia de Seguridad Cooperativa cambia de la “preparación para contrarrestar amenazas a la prevención de que dichas amenazas surjan”. Señala luego, que la base para tal cooperación interestatal es el reconocimiento, aceptación y apoyo por parte de los actores de dos principios sobre el uso legítimo de la fuerza: “La defensa del propio territorio es el único y exclusivo objetivo militar nacional; y la proyección del poder nacional debe

---

<sup>6</sup> Carter, Ashton; Perry, William y Steinbruner, John, “A New Concept of Cooperative Security”, en Strategy and Force Planning, 3a. Edición, Naval War College Press, Newport, 2000. pp. 214-226.

subordinarse a las restricciones impuestas por el consenso internacional”. En definitiva, la Seguridad Cooperativa busca alcanzar la seguridad por medio del consentimiento, institucionalizado, entre los actores internacionales involucrados en el sistema, en lugar de que “entre ellos se utilice la amenaza o uso de la fuerza coercitiva para subsanar sus diferencias”.<sup>7</sup> (pág. 3).

Posteriormente, en la evolución del concepto dice Hardy (2003) que para el Dr. Paul Stares, es:

La creación de un ambiente de seguridad estable y predecible a través de la “regulación mutua” de las capacidades militares y los ejercicios operativos que generan o pueden generar desconfianza e incertidumbre, agrega luego que, lo que distingue a la Seguridad Cooperativa de los enfoques tradicionales es su énfasis en la “prevención”. En lugar de disuadir amenazas a la seguridad nacional o prepararse para combatir las si éstas llegan a concretarse, la Seguridad Cooperativa apunta, en primer lugar, a evitar que surjan<sup>8</sup>. (pág. 4).

Por último, menciona Hardy (2003) que el Profesor Michael Mihalka, conceptualiza afirmando que seguridad cooperativa son “aquellos esfuerzos sostenidos desarrollados entre estados para reducir la probabilidad de guerra, o de sus consecuencias en caso de ocurrir, los cuales no son dirigidos contra un estado o grupo de estados específicos<sup>9</sup>”. (pág. 4).

**Soberanía:** Según la CC (2002c) el contenido y los límites del principio de soberanía:

Han ido evolucionando a la par del desarrollo de las relaciones internacionales y de las necesidades de la comunidad internacional, surgiendo límites a la concepción absoluta de soberanía, justificados por la necesidad de preservar la coexistencia pacífica entre sujetos iguales de derecho internacional, así como el reconocimiento de otros límites adicionales a la soberanía, fundados en la necesidad de respetar valores protegidos por el derecho internacional y asociados a la dignidad del ser humano, a la paz mundial, a la democracia y a la conservación de la especie humana. A pesar de esa evolución, se mantienen constantes tres elementos de la soberanía: (i) el entendimiento de la soberanía como independencia, en especial frente a Estados con pretensiones hegemónicas; (ii) la aceptación de que adquirir

<sup>7</sup> Nolan, Janne E. editor, “Global engagement: cooperation and security in the 21st century”, The Brookings Institution, Washington DC., 1994. Traducción del Autor. Pág. 4.

<sup>8</sup> Stares, Paul. “Seguridad Cooperativa”, Revista Militar N° 732, Buenos Aires, abril-junio 1995, p. 25

<sup>9</sup> Mihalka, Michael. “Cooperative Security: From Theory to Practice”, en “Cooperative Security: New Horizons for International Order”, The Marshall Papers N°3, The George C. Marshall European Center for Security Studies, april 2001

obligaciones internacionales no compromete la soberanía, así como el reconocimiento de que no se puede invocar la soberanía para retractarse de obligaciones válidamente adquiridas; y (iii) la reafirmación del principio de inmediación según el cual el ejercicio de la soberanía del Estado está sometido, sin intermediación del poder de otro Estado, al derecho internacional.

Así entendida, la soberanía en sentido jurídico confiere derechos y obligaciones a los Estados, quienes gozan de autonomía e independencia para la regulación de sus asuntos internos, y pueden aceptar libremente, sin imposiciones foráneas, en su condición de sujetos iguales de la comunidad internacional, obligaciones orientadas a la convivencia pacífica y al fortalecimiento de relaciones de cooperación y ayuda mutua. En ocasiones ello puede requerir la aceptación de la competencia de organismos internacionales sobre algunos asuntos de competencia nacional, o la cesión de algunas competencias nacionales a instancias supranacionales. De conformidad con la jurisprudencia de esta Corte, tal posibilidad es compatible con nuestro ordenamiento constitucional, siempre que tal limitación a la soberanía no suponga una cesión total de las competencias nacionales. (págs. 88-89).

**Teoría de la separación del poder civil del poder militar:** La CC (1994) recuerda

que Hauriou<sup>10</sup> considera que:

La instauración de un régimen de "libertad civil", sólo es posible si se logra la consolidación de una serie de separaciones o divisiones de fuerzas contrapuestas, tales como el poder político del económico, el poder temporal del poder espiritual y el poder civil del poder militar. Dichas separaciones tienen la finalidad de encauzar hacia fines sociales ciertas actividades que, de otra manera, entregadas a sí mismas, resultarían perjudiciales. Respecto de la separación civil-militar, la conformación de un ejército separado de la vida civil y subordinado a ésta, sirve no sólo como instrumento de defensa del régimen sino que, además, no representa un peligro para el ejercicio de las libertades individuales. "Se trata de lograr - dice M. Hauriou - que esta organización, que dispone de medios de acción terribles y contra la cual el poder civil está completamente desarmado, permanezca sin embargo subordinada al poder civil" (pág. 8)

Ahora bien, refiere la CC (1994) que la separación entre lo civil y lo militar es un principio esencial en la organización de las relaciones entre los ciudadanos y el Aparato Estatal que puede ser expresado de la siguiente manera:

---

<sup>10</sup> M. Hauriou, Principes de droit public, 2 ed., París, 1916, pag. 304.

El ejercicio de la fuerza pública debe ser el mínimo necesario para mantener las condiciones de libertad que permitan el ejercicio de los derechos fundamentales. La enorme capacidad destructiva del poder militar y su connotación invasiva o defensiva de territorios o instituciones, hace de este un poder inadecuado para el manejo de la seguridad cotidiana del ciudadano. (pág. 8).

## **Capítulo I: El Conflicto Armado, el Derecho Internacional Humanitario y la Paz en el Contexto Constitucional Colombiano**

El ordenamiento jurídico está instituido para regular una sociedad, por ello en este capítulo se abordará sumariamente el tema del conflicto armado en Colombia, para seguir con la aplicación del DIH y la protección de la paz como mandato constitucional para garantizar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, sentando con ello las bases para una salida negociada con uno de los actores armados de mayor influencia en el contexto nacional, cambiando con ello el panorama de las amenazas que deben enfrentar las fuerzas de seguridad en éste país.

### **1. El Conflicto Armado en Colombia**

Por generaciones pensar en una Colombia sin conflicto armado es una idea que conquista, porque es ajena a su entorno, y es que el país de las mariposas amarillas de García Márquez, envolvente e inspirador de mitos y leyendas, es un Estado cuya conformación ha estado manchada de sangre desde sus comienzos, existiendo a lo largo de su historia periodos de violencia política, incluso desde su independencia y emancipación de la Monarquía Española, a ello hace referencia Guzmán (2016) quien sostiene que ninguna otra nación en América Latina tuvo desde su origen, como Estado libre, una vida política más brutal y sangrienta como la colombiana.

En el mismo sentido, se puede afirmar, como lo hace el doctrinante Alcántara (1999) que la vida política de Colombia, desde mediados del siglo XIX hasta el presente, resultaría inteligible, si se omitiese en ella tanto el papel de los partidos políticos como el de la violencia, como una manera de expresión política.

Para algunos estudiosos del origen del conflicto colombiano como Ospina (1996), Guzmán (2016), Ramírez, Guevara y Riaño (2016) e incluso Vargas (2016), la violencia se desencadena con la muerte del caudillo Jorge Eliecer Gaitán el 9 de abril de 1948, y sigue con una escalonada de violencia bipartidista y sectaria durante los años cuarenta y cincuenta.

Posteriormente, llega una transición y entrega del poder que ostentaba el General Gustavo Rojas Pinilla buscando retornar a un gobierno civil, como el señalado por Locke en su ensayo publicado en 1690 (2010/1690), en el que los hombres salgan de la guerra y logren la protección de su vida, integridad física y bienes para convivir en una sociedad en paz, la cual estará garantizada por las leyes y el gobierno en el que el poder no se encuentre en cabeza de un gobernante sino dividido. En este punto, es de aclarar que dicha división de poderes del pensamiento clásico fue evolucionando hasta llegar a lo que hoy conocemos como el poder público ejecutivo, legislativo y judicial de las democracias modernas, incluyendo los órganos de control, para lograr el equilibrio y asegurar la cooperación interinstitucional.

Siguiendo el recuento de la violencia, los partidos políticos tradicionales en Colombia firmaron el pacto del Frente Nacional en 1957, logrando una alternancia del poder entre el partido Liberal y Conservador, lo que termina por anular una verdadera oposición y deja por fuera la diversificación de partidos que representaban otros sectores de la sociedad, quienes fueron estigmatizados y relegados por aquellos que ostentaban el poder político y económico.

En éste panorama, es importante mencionar otros autores como Costa Pino (1971), que se inclina por la tesis que explica el conflicto de esa época como lucha de clases,

manifestando que la violencia es el resultado del consenso entre las élites de las facciones partidistas en que históricamente se han dividido las capas dirigentes, liberales y conservadoras, y que conjuntamente forman un “superpartido”, o lo que se denomina “partido del orden” para someter e imponerse a los demás miembros de la sociedad, así sea a través de la coacción institucional o ilegal.

Lo cierto es, que varias generaciones de colombianos han crecido en medio de un Conflicto Armado Interno que no terminó, como lo señala en sus consideraciones la Corte Constitucional [CC] (2017) con la construcción del nuevo orden constitucional plasmado en la actual Carta Política (1991), sino que se extendió hasta nuestros días siendo la violencia y el conflicto interno la principal causa del:

Desplazamiento forzado de millones de personas, cientos de miles de muertos y desaparecidos, así como decenas de miles de víctimas de amenaza, despojo y abandono forzado de tierras, secuestro, tortura, violencia sexual, reclutamiento de niños y niñas, entre otros graves y masivos crímenes”. (pág. 79).

Anudado a lo anterior, el Conflicto Armado en cifras ha sido documentado por el Observatorio de Memoria y Conflicto<sup>11</sup> [OMC] del Centro Nacional de Memoria Histórica<sup>12</sup> [CNMH], donde a través de diversas fuentes ha consolidado que desde 1958

---

<sup>11</sup> Es un proceso estratégico orientado a la planificación, producción, acopio, procesamiento, análisis y difusión de información estadística y geográfica, a través de informes, estudios e investigaciones que contribuyan con el deber de memoria del Estado, al esclarecimiento histórico, la reparación simbólica y la no repetición, en lo relativo a las violaciones a los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario y ocurridas en el marco del conflicto armado interno colombiano. Tomado de la información que se encuentra en la página web [www.centrodememoriahistorica.gov.co](http://www.centrodememoriahistorica.gov.co)

<sup>12</sup> Es un establecimiento público de Colombia, adscrito al Departamento para la Prosperidad Social (DPS), que tiene como objeto la recepción, recuperación, conservación, compilación y análisis de todo el material documental, testimonios orales y los que se obtengan por cualquier otro medio, relativo a las violaciones ocurridas con ocasión del conflicto armado interno colombiano, a través de la realización de investigaciones, actividades museísticas, pedagógicas, entre otras que contribuyan a establecer y esclarecer las causas de tales fenómenos, conocer la verdad y contribuir a evitar su repetición en el futuro. Tomado de la información que se encuentra en la página web [www.centrodememoriahistorica.gov.co](http://www.centrodememoriahistorica.gov.co)

hasta el 2021 (corte 31/03/2021), se ha presentado el siguiente balance (Observatorio de Memoria y Conflicto. Infografía Balance General, 2021):

- 267.850 víctimas fatales
- 80.674 desapariciones forzadas
- 17.892 reclutamiento y utilización de personas menores de 18 años
- 17.760 víctimas de Violencia Sexual
- 21.192 daños y afectaciones a bienes civiles

Por su parte, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas en su página oficial,<sup>13</sup> con corte al 30 de abril del 2021, relaciona que 8.127.019 personas fueron víctimas de desplazamiento forzado.

Es de resaltar que para la investigación se requiere traer a colación, el concepto de Conflicto Armado de Carácter No Internacional [CANI], el cual ha sido definido por el Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia y tomado por la CC (2007), como:

El recurso a la fuerza armada entre Estados, o la violencia armada prolongada entre las autoridades gubernamentales y grupos armados organizados, o entre tales grupos, dentro de un Estado<sup>14</sup>. En el caso de los conflictos armados internos, el

---

<sup>13</sup> Registro Único de Víctimas (RUV) - Unidad para las Víctimas ([unidadvictimas.gov.co](http://unidadvictimas.gov.co))

<sup>14</sup> Traducción informal: “*a resort to armed force between States or protracted armed violence between governmental authorities and organized armed groups or between such groups within a State*”. Caso del Fiscal v. Dusko Tadic, No. IT-94-1-AR72, decisión de la Sala de Apelaciones sobre su propia jurisdicción, 2 de octubre de 1995, par. 70. Esta regla ha sido reiterada en numerosas decisiones del Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia, entre las cuales se cuentan los casos de Fiscal vs. Aleksovsky, sentencia del 25 de junio de 1999; Fiscal vs. Blagojevic y Jokic, sentencia del 17 de enero de 2005; Fiscal vs. Tihomir Blaskic, sentencia del 3 de marzo del 2000; Fiscal vs. Radoslav Brdjanin, sentencia del 1º de septiembre de 2004; Fiscal vs. Anto Furundzija, sentencia del 10 de diciembre de 1998; Fiscal vs. Stanislav Galic, sentencia del 5 de diciembre de 2003; Fiscal vs. Enver Hadzihasanovic y Amir Kubura, sentencia del 15 de marzo de 2006; Fiscal vs. Dario Kordic y Mario Cerkez, sentencia del 26 de febrero de 2001; Fiscal vs. Sefer Halilovic, sentencia del 16 de noviembre de 2005; Fiscal vs. Dragoljub Kunarac y otros, sentencia de la Sala de Apelaciones 12 de junio de 2002; Fiscal vs. Momcilo Krajisnik, sentencia del 27 de septiembre de 2006.

adjetivo “prolongada”<sup>15</sup> busca excluir de esta definición los casos de meros disturbios civiles, revueltas esporádicas o actos terroristas aislados.<sup>16</sup> (pág. 49).

De igual manera, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (2002) ratificado por nuestro país<sup>17</sup>, en su artículo 8° numeral 2 literal “f” deja la salvedad que tales conductas tipificadas como crímenes de guerra se aplica a los CANI, excluyendo de dicha definición:

Las situaciones de tensiones internas y de disturbios interiores, tales como los motines, los actos esporádicos y aislados de violencia u otros actos análogos. Se aplica a los conflictos armados que tienen lugar en el territorio de un Estado cuando existe un conflicto armado prolongado entre las autoridades gubernamentales y grupos armados organizados o entre tales grupos. (pág. 7).

También refiere en su sentencia la CC (2007) que no solo la Corte Penal Internacional [CPI] ha excluido estos fenómenos de violencia a la hora de establecer si una conducta se desarrolla en el contexto de un CANI, también ha dicho la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que, para efectos de la aplicación del DIH, “es necesario que la situación en cuestión haya trascendido la magnitud de un mero disturbio interior o tensión interna<sup>18</sup>”. (pág. 50). En este sentido, hace énfasis el organismo Regional

---

<sup>15</sup> El Tribunal Penal para la Antigua Yugoslavia usa el término “*protracted*”, en la versión inglesa de las sentencias.

<sup>16</sup> Tribunal Penal para la Antigua Yugoslavia, casos del Fiscal vs. Dario Kordic y Mario Cerkez, sentencia de la Sala de Apelaciones del 17 de diciembre de 2004; Fiscal vs. Sefer Halilovic, sentencia del 16 de noviembre de 2005; y Fiscal vs. Dragoljub Kunarac y otros, sentencia de la sala de apelaciones del 12 de junio de 2002.

<sup>17</sup> El Estatuto de Roma de la CPI, hecho en Roma, el día diecisiete (17) de julio de mil novecientos noventa y ocho (1998) fue aprobado mediante la Ley 742 de 2002.

<sup>18</sup> Explica la Comisión Interamericana: “Las normas legales que rigen un conflicto armado interno difieren significativamente de las que se aplican a situaciones de disturbios interiores o tensiones internas (...)”. Estos son ejemplificados por la Comisión siguiendo un estudio elaborado por el Comité Internacional de la Cruz Roja, con los siguientes casos no taxativos: “motines, vale decir, todos los disturbios que desde su comienzo no están dirigidos por un líder y que no tienen una intención concertada; actos de violencia aislados y esporádicos, a diferencia de operaciones militares realizadas por las fuerzas armadas o grupos armados organizados; otros actos de naturaleza similar que entrañen, en particular, arrestos en masa de personas por su comportamiento u opinión política”. En este orden de ideas, la Comisión señala que “el rasgo principal que distingue las situaciones de tensión grave de los disturbios interiores es el nivel de violencia que comportan. Si bien las tensiones pueden ser la secuela de un conflicto armado o de disturbios interiores, estos últimos son ‘...situaciones en las cuales no existe un

afirmando que se dé la existencia de “grupos armados organizados que sean capaces de librar combate, y que de hecho lo hagan, y de participar en otras acciones militares recíprocas, y que lo hagan”. (pág. 51).

En la mencionada sentencia (2007), también se llama la atención sobre aplicar tales pautas a los casos concretos para determinar, sí a una situación de violencia interna se escalam hasta entrar en el campo de acción de un CANI. Sin embargo, ello puede ser difuso para el responsable de restablecer el orden público, pues no hay que olvidar que se presentan zonas grises en el nivel bajo de un CANI que pueden llegar a confundir, así que debe ser aplicado de la manera más amplia posible, llenando dos criterios: “(i) la intensidad del conflicto, y (ii) el nivel de organización de las partes”. (págs. 51-52).

En un pronunciamiento posterior la CC (2012), reitera algunos ejemplos de la jurisprudencia internacional para distinguir la intensidad de un determinado conflicto y la organización de los grupos enfrentados, como:

La seriedad de los ataques y si ha habido un incremento en las confrontaciones armadas<sup>19</sup>, la extensión de las hostilidades a lo largo de un territorio y de un período de tiempo<sup>20</sup>, el aumento en las fuerzas armadas estatales y en su movilización, así como la movilidad y distribución de armas de las distintas partes

---

conflicto armado sin carácter internacional como tal, pero se produce una confrontación dentro de un país, que se caracteriza por cierta gravedad o duración y que trae aparejados actos de violencia...En esas situaciones que no conducen necesariamente a la lucha abierta, las autoridades en el poder emplazan fuerzas policiales numerosas, o incluso fuerzas armadas, para restablecer el orden interno’ . // El derecho internacional humanitario excluye expresamente de su ámbito de aplicación a las situaciones de disturbios interiores y tensiones internas, por no considerarlas como conflictos armados. Éstas se encuentran regidas por normas de derecho interno y por las normas pertinentes del derecho internacional de los derechos humanos”. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, caso “La Tablada” – Informe No. 55/97, Caso No. 11.137 - Juan Carlos Abella vs. Argentina, 18 de noviembre de 1997.

<sup>19</sup> Ver, entre otros, los casos Fiscal v. Dusko Tadic, No. IT-94-1-AR72, decisión de la Sala de Apelaciones sobre su propia jurisdicción, 2 de octubre de 1995; Fiscal vs. Fatmir Limaj y otros, sentencia del 30 de noviembre de 2005; Fiscal vs. Zejnil Delalic y otros (caso Celebici), sentencia del 16 de noviembre de 1998.

<sup>20</sup> Ver, entre otros, los casos Fiscal v. Dusko Tadic, No. IT-94-1-AR72, decisión de la Sala de Apelaciones sobre su propia jurisdicción, 2 de octubre de 1995; Fiscal vs. Fatmir Limaj y otros, sentencia del 30 de noviembre de 2005.

enfrentadas<sup>21</sup>. En cuanto a la organización de los grupos enfrentados, las cortes internacionales la han apreciado de conformidad con criterios tales como la existencia de cuarteles, zonas designadas de operación, y la capacidad de procurar, transportar y distribuir armas.<sup>22</sup> (pág. 78).

En aplicación de lo apuntado, afirma la CC (2007) que una vez reconocido la existencia de un CANI, independientemente del nombre que le den los estados, gobiernos o grupos armados en él implicados<sup>23</sup>, deviene la aplicación del DIH, sin que ello sea óbice para que se les reconozca como insurgente o beligerante a los actores armados irregulares, pues dice el artículo 3 Común a los Protocolos de Ginebra que: “la existencia de un conflicto armado ‘no surtirá efectos sobre el estatuto jurídico’ de los grupos armados”. (pág. 53).

## 2. El Derecho Internacional Humanitario en Colombia

Ahora bien, los cuatro Convenios de Ginebra de 1949<sup>24</sup> y a los Protocolos I<sup>25</sup> y II<sup>26</sup> adicionales a dichos convenios que hacen parte del cuerpo legal colombiano, pueden considerarse, como lo sostenido el Tribunal Especial para Sierra Leona (2004), el

---

<sup>21</sup> Ver, entre otros, los casos Fiscal vs. Fatmir Limaj y otros, sentencia del 30 de noviembre de 2005; Fiscal vs. Zejnil Delalic y otros (caso Celebici), sentencia del 16 de noviembre de 1998.

<sup>22</sup> Ver, entre otros, el caso Fiscal vs. Fatmir Limaj y otros, sentencia del 30 de noviembre de 2005.

<sup>23</sup> “Un estudio por el CICR sometido como documento de referencia a la Comisión Preparatoria para el establecimiento de los Elementos de los Crímenes para la CPI notó que: ‘La determinación de si existe un conflicto armado no internacional no depende del juicio subjetivo de las partes a ese conflicto; debe ser determinado con base en criterios objetivos (...)’”. [Traducción informal: “*A study by the ICRC submitted as a reference document to the Preparatory Commission for the establishment of the elements of crimes for the ICC noted that: The ascertainment whether there is a non-international armed conflict does not depend on the subjective judgment of the parties to the conflict; it must be determined on the basis of objective criteria (...)*”]. Tribunal Internacional para la Antigua Yugoslavia, caso del Fiscal vs. Fatmir Limaj y otros, sentencia del 30 de noviembre de 2005.

<sup>24</sup> El Acta final y los Cuatro convenios suscritos por la conferencia diplomática de Ginebra del 12 de agosto de 1949, fueron aprobados mediante la Ley 5 de 1960.

<sup>25</sup> El Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I), adoptado en Ginebra, el 8 de junio de 1977, fue aprobado mediante la Ley 11 de 1992.

<sup>26</sup> El Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II), hecho en Ginebra el 8 de junio de 1977, fue aprobado mediante la Ley 171 de 1994.

parámetro para determinar la legalidad en el uso de la fuerza de los miembros de la Fuerza Pública o de los integrantes de los grupos armados irregulares<sup>27</sup> dentro del país ya que en la mencionada sentencia sobre la determinación de la jurisdicción del tribunal en el caso del Fiscal contra Sam Hinga Norman, se dijo:

Está bien establecido que todas las partes de un conflicto armado, tanto actores estatales como no-estatales, están sujetos al derecho internacional humanitario, aun cuando sólo los Estados puedan ser partes en los tratados internacionales. El derecho internacional consuetudinario representa el parámetro compartido de comportamiento en la comunidad internacional, por lo que, incluso los grupos armados hostiles a un gobierno particular deben cumplir con estas disposiciones. (pág. 14).

En tal sentido, se encuentra reiterada Jurisprudencia de la CC<sup>28</sup> que tratan el tema del DIH considerado que:

Contiene normas que limitan el derecho de las partes en conflicto a elegir libremente los medios y métodos utilizados en combate, así como disposiciones encaminadas a proteger a las víctimas y a los bienes susceptibles de verse afectados por un conflicto armado. (1992, pág. 93).

En Colombia el DIH, como bien lo señala la CC (1995), deriva su carácter imperativo en primer lugar, de la costumbre de los pueblos civilizados las cuales son ampliamente aceptadas y reconocidas por la comunidad internacional, constituyendo una compilación ética de los “principios mínimos de humanidad” (pág. 48) aplicables a situaciones de conflicto nacional o internacional. En segundo lugar, del artículo 214 numeral 2º de la Constitución Política [CP] (1991), sobre los estados de excepción, el cual

---

<sup>27</sup> El Tribunal Especial para Sierra Leona, en decisión de segunda instancia sobre determinación de jurisdicción del tribunal en el caso del *Fiscal v Sam Hinga Norman* de 2004, sostuvo que: “Está bien establecido que todas las partes de un conflicto armado, tanto actores estatales como no-estatales, están sujetos al derecho internacional humanitario, aun cuando sólo los Estados puedan ser partes en los tratados internacionales. El derecho internacional consuetudinario representa el parámetro compartido de comportamiento en la comunidad internacional, por lo que, incluso los grupos armados hostiles a un gobierno particular deben cumplir con estas disposiciones.” párr. 22

<sup>28</sup> Sentencias C-574 de 1992, C-088 de 1993, C-225 de 1995, C-067 de 2003 y C-291 de 2007, entre otras.

señala que: "...en todo caso se respetarán las reglas del Derecho Internacional Humanitario." (pág. 83), siendo normas obligatorias dentro del ordenamiento jurídico interno en todo momento y lugar, lo que significa que deben ser acatadas y respetadas en cualquier situación, ya que es necesario proteger la dignidad humana dentro del territorio.

También indica la CC en su jurisprudencia (1995), que la aplicación de las normas de DIH buscan humanizar el conflicto, sin que ello implique desconocimiento de la normatividad interna, puesto los alzados en armas siguen sometidos a la legislación penal del Estado, pudiendo ser judicializados y condenados por las autoridades, según la configuración de las conductas delictivas en que incurran con su actuar, al haber decidió emplear las armas para derrocar al Gobierno Nacional o alterar el Régimen Constitucional y legal vigente.

Es decir, como lo manifiesta Montealegre (1979), "el derecho humanitario coexiste con el derecho interno, el que recibe su aplicación general, y no afecta la condición jurídica de las partes contendientes respecto a su posición legal o ilegal ante el recurso a la fuerza" (pág. 563), conservando el Estado, y en especial las fuerzas de seguridad, su responsabilidad de restituir el orden público cuando se vea menoscabado y se ponga en riesgo la convivencia pacífica de los ciudadanos.

Así mismo, el DIH hace parte del bloque de constitucionalidad<sup>29</sup>, cuyo respeto se impone a todo el sistema normativo, siendo fuente de derecho obligatoria a toda la

---

<sup>29</sup> En la Sentencia C-225 de 1995, con ponencia del Magistrado Alejandro Martínez Caballero, se dice que el Bloque de Constitucionalidad "Está compuesto por aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución. Son pues verdaderos principios y reglas de valor constitucional,

población. Esto significa, como lo señala el guardián de la integridad y supremacía de la constitución (2003), que “los jueces en sus providencias y los sujetos de derecho en sus comportamientos oficiales o privados deben atenerse a sus prescripciones” (pág. 16).

Así las cosas, al ubicar las normas humanitarias en la cúspide, se cumple con las cuatro finalidades asignadas por Norberto Bobbio a las disposiciones que integran el bloque superior, las cuales fueron mencionadas por la CC en la sentencia C-067 (2003), como son servir de:

“i) regla de interpretación respecto de las dudas que puedan suscitarse al momento de su aplicación; ii) la de integrar la normatividad cuando no exista norma directamente aplicable al caso; iii) la de orientar las funciones del operador jurídico, y iv) la de limitar la validez de las regulaciones subordinadas”. (pág. 16).

Lo anterior, convierte al bloque constitucional en el peldaño que ilumina todo el sistema normativo interno, el cual se debe ajustar en su contenido y guardar armonía con lo señalado en dichos tratados.

### **3. El contrato social y la paz en el Derecho Constitucional Colombiano**

La interpretación constitucional de la paz a la luz del DIH debe entenderse no como la ausencia de conflictos, sino como la oportunidad de gestionarlos mediante la aplicación de reglas que restablezcan el orden democrático. Lo anterior, por cuanto el conflicto como lo reconoce la CC (1995) es esencial a la vida en comunidad y no es pertinente negarlo ni suprimirlo, sino darle caminos institucionales apropiados para resolverlos.

Así también lo entendió Kant (1774/1797), cuando se enfrentó al problema de cómo aplicar el derecho de gentes a la guerra y concluyó que se debe “hacer la guerra

---

esto es, son normas situadas en el nivel constitucional, a pesar de que puedan a veces contener mecanismos de reforma diversos al de las normas del articulado constitucional *stricto sensu*” pág. 51.

según principios tales, que sea siempre posible salir de este estado natural de los pueblos (en su relación mutua externa) y entrar en un estado jurídico” (pág. 219). A esos principios que conforman un derecho mínimo, aplicable durante la guerra que evite defraudar la confianza entre las partes para facilitar el restablecimiento de una paz perdurable, se le conoce en la actualidad como DIH.

Sobre el anhelo de alcanzar la Paz, varios doctrinantes han estudiado el tema, para lo cual traeremos al presente trabajo algunos como son Immanuel Kant, Hans Kelsen, Norberto Bobbio y Johan Galtung. Sin embargo, la institucionalización de la paz requiere de un pacto y una constitución que le permita desarrollarse, por ello también se hablará someramente del contrato social, algunos principios de justicia según Rawls para finalmente, aterrizar en la interpretación que hace la CC sobre la paz y la posibilidad de una salida negociada al conflicto, lo cual constituye el panorama de posacuerdo en el que se desenvuelve el Ejército Nacional.

Así las cosas, Kelsen (2013 /1965) preocupado por la garantía de una paz estable y universal en el mundo, en su libro Principios del Derecho Internacional Público, plantea que el uso de la fuerza debe estar reservada a la comunidad, que llama “civitas máximas”, que es “la progresiva institución a través de mecanismos jurídicos de un estado mundial” (Campderrich Bravo, 2006, pág. 211). En ese sentido, dice Kelsen que dentro del Estado y bajo ciertas condiciones unos individuos están facultados para intervenir por la fuerza contra quienes están sometidos al orden jurídico, pues legalmente ostentan el monopolio de la fuerza, así el “el derecho garantiza la paz” (Kelsen, 2013 /1965), y ese será también el futuro del Derecho Internacional cuando en “una tentativa de asegurar la paz internacional, de eliminar el principio de la justicia por los propios medios en el derecho internacional”

se siga “primero hacia la magistratura internacional, y no hacia un gobierno o legislatura internacional” (La Paz por medio el Derecho, 2008/1945).

Lo anterior significa según Campderrich (2006), que se cree una organización internacional a la cual se integren los estados para mantener la paz, prohibir la guerra de agresión y se exijan responsabilidades jurídicas individuales a los gobiernos por las guerras emprendan al violar la normatividad internacional. Dicho tribunal internacional, dice García (2019) al ser permanente y de jurisdicción obligatoria, sustituiría la sanción colectiva que es la guerra por una sanción individual para los responsables de los ataques.

Para Kelsen, al ser insuficiente el avance técnico del Derecho Internacional la guerra como sanción en el Derecho Internacional era, según García (2019) un “mal indeseable aunque necesario” (pág. 227), pues prohibirla sería dejar sin medios de defensa a los Estados ante cualquier agresión, ya que “estar sin armas es –en cierto sentido– estar sin derechos”. (Kelsen, 1934, pág. 22).

Por su parte, Norberto Bobbio (1992), continúan en la búsqueda por poner freno a la guerra a través de “pacifismo jurídico” que:

Contemplaría el fenómeno bélico como un producto del orden internacional, que por encontrarse en un estadio primitivo de desarrollo, generaría la guerra como un medio de resolver los conflictos internacionales (...) para el pacifismo jurídico el remedio por excelencia para la guerra sería el desarrollo de las instituciones internacionales, particularmente las judiciales, de modo que se deposite en una instancia superior el monopolio del uso de la fuerza, consiguiendo así pacificar las relaciones internacionales.”. (pág. 81).

Dicho autor entiende la paz en dos sentidos: un positivo y otro negativo, definiendo la paz negativa como “un estado de ausencia de guerra”. (1997, pág. 253) y la paz positiva como el “conjunto de acuerdos con [los] que dos grupos políticos cesan hostilidades, delimitan las consecuencias de la guerra y regulan sus relaciones futuras” (2003, pág. 555).

Para Bobbio (1982), la paz está relacionada con la democracia y el derecho, pues entiende que la democracia es:

Un procedimiento cuyos fundamentos giran alrededor de la paz, pues supone (a) un pacto de no agresión entre aquellos que se van a asociarse, (b) unas normas para resolver las disputas sin usar la violencia, (c) establecer un poder común que monopolice la violencia y garantice los pactos, y (d) establecer los límites que regulen el uso de esta fuerza. (pág. 12).

Como se puede observar en el anterior párrafo, para este autor la paz es de gran importancia, porque se requiere para realizar otros valores para la protección de los derechos humanos pues “sin la paz, entre otros factores, ideales como la justicia, la libertad o el bienestar no se pueden cumplir”. (1992, pág. 174). Además, la paz es la ausencia de guerra, pero con otro significado a la palabra guerra que para Bobbio es el “empleo no regulado de la fuerza”. (2003, pág. 614), puesto que el monopolio del uso de la fuerza esta ejercido por las instituciones autorizadas para ello dentro del Estado, como es la fuerza pública.

Para Galtung, afirma Calderón (2009) que el hombre es “un ser con capacidad de paz” (pág. 64) y la violencia no está en su naturaleza. Por ello, Galtung crea una teoría de cómo abordar el conflicto para que siempre que germine se pueda enfocar hacia una solución sin violencia utilizando medios pacíficos.

Refiere Harto de Vera (2016) con respecto a las definiciones desarrolladas por Galtung con respecto a paz positiva y paz negativa que:

En el editorial del primer número del Journal of Peace research de 1964, Galtung formula por primera vez la distinción entre paz positiva y paz negativa, definiendo la paz negativa como “la ausencia de violencia y de guerra” y la paz positiva como “la integración de la sociedad humana”<sup>30</sup>. Posteriormente seguiría desarrollando la distinción entre ambos conceptos, al definir la paz negativa como “la ausencia de

---

<sup>30</sup> Galtung J. en Journal of Peace Research, N°1,1964, págs. 35- 54.

violencia entre los principales grupos humanos y naciones, pero también entre grupos raciales y étnicos debido a la magnitud que puede ser alcanzada en las guerras internas” y la paz positiva como “un patrón de cooperación e integración entre los principales grupos humanos”<sup>31</sup>. (pág. 131).

Así mismo, manifiesta Hueso (2000), que para Galtung el conflicto en una sociedad es cíclico: aparece, crece, declina, desaparece y reaparece sucesivamente. Así las cosas, para eliminarlo, previamente se debe hacer un mapa de la realidad que incluya las partes implicadas, los objetivos, los enfrentamientos y los temas de fondo.

Galtung (2003) expresa la violencia con el trío: violencia = violencia directa + violencia cultural + violencia estructural. Así, la violencia se representa un triángulo, en donde cada vértice es un elemento. La violencia directa es la física o verbal, la cual se puede apreciar por todos a simple vista. También está la Violencia cultural, que son aquellos aspectos de la cultura, expresados por medio de las creencias religiosas, los pensamientos, las formas de expresión como el lenguaje, la música y el arte, y las ciencias en sus diferentes manifestaciones, que justifican la violencia directa o la estructural haciendo parecer que los otros dos tipos de violencia sean apropiados, por ende aceptados. Por último, está la violencia estructural, que es la violencia indirecta creada por las injusticias y la desigualdad dentro de una sociedad. Es de resaltar, que los tres tipos de violencia no son aislados, por contrario están relacionadas y son interdependientes:

La violencia directa es un acontecimiento; la violencia estructural es un proceso con sus altos y bajos, y la violencia cultural es una constante, un permanente, que se mantiene básicamente igual durante largos períodos, dadas las lentas transformaciones de la cultura básica. (pág. 265).

---

<sup>31</sup> Galtung J. “Peace” en International Encyclopedia of Social Sciences, The Macmillan Company and The Free Press, New York, vol. 11, 1968, págs. 487- 496

Galtung, considera que la paz, se consigue evitando la violencia antes que aparezca (prevención) y reduciéndola una vez manifestada (cura), pero eso requiere trabajar en los tres tipos de violencia al mismo tiempo. La tesis fundamental de Galtung, en palabras de Hueso (2000), es que:

Las culturas y las estructuras violentas no se pueden solucionar mediante la violencia, pues ello llevaría a nuevas estructuras violentas y además reforzaría una cultura bélica. La forma de romper ese círculo vicioso es anteponer una cultura y una estructura de paz donde existan los mecanismos necesarios para solventar los conflictos por medios no violentos. (pág. 131).

Para Galtung (2003) los conflictos se transforman a través “la capacidad de manejar los conflictos con empatía<sup>32</sup>, no violencia y creatividad<sup>33</sup>, lo que permite cambiar las situaciones conflictivas en enseñanzas, reconocimiento, empoderamiento, impulso y desarrollo de la creatividad, para desarticular el conflicto y construir una nueva realidad más armónica.

De otra parte, para superar el estado de naturaleza y conseguir la paz perpetua, manifiesta Kant (2003/1795), que se requiere de una constitución fundamentada en los principios de libertad, dependencia al ordenamiento jurídico e igualdad que respete la dignidad humana<sup>34</sup>. Tales principios, son el pilar que justifica la existencia del contrato

---

<sup>32</sup> La empatía la entiende Galtung como el acto de compartir cognitiva y emocionalmente, sentir y entender las pasiones del otro sin estar necesariamente de acuerdo con todo ello. Empatía no es solidaridad. (Hueso García, 2000, pág. 131)

<sup>33</sup> La creatividad es para Galtung la capacidad para ir más allá de las estructuras mentales de las partes en conflicto, abriendo nuevos caminos de concebir la relación social en la formación del conflicto. (Hueso García, 2000, pág. 131)

<sup>34</sup> Afirma Dorando (2010) que Kant concibe la “dignidad” como un valor intrínseco de la persona racional, libre, autónoma y responsable. En este sentido, afirma Kant (2003/1788), “La ley moral es sagrada (inviolable). Sin duda el hombre es harto impío, pero la humanidad en su persona debe ser sagrada para él. En toda la creación, cuanto se quiera sobre lo cual se tenga poder, puede emplearse también como mero medio; solamente el hombre, y con él toda criatura racional, es fin en sí mismo” (pág. 77), estableciéndose con ello el imperativo categórico que dice “obra de tal modo que uses la humanidad, tanto en tu persona como en la

social de Rousseau (2016/1762), el cual es la respuesta a la búsqueda de un modo de asociación entre los individuos llamado Estado, que utilizando la fuerza común pueden proteger la vida y bienes de cada ciudadano sin perder su libertad, obedeciendo la voluntad general de la persona pública que se crea y sometiéndose a sus leyes.

Posteriormente, Rawls (2006/1971) en la búsqueda de los principios de una justicia como imparcialidad, analizan que una adecuada distribución de oportunidades requiere un punto de partida del consenso social con unas hipotéticas condiciones neutrales, que llama “posición original” (pág. 19) cuyas características son que “nadie sabe cuál es su lugar en la sociedad, su posición, clase o status social; nadie sabe tampoco cuál es su suerte en la distribución de ventajas y capacidades naturales, su inteligencia, su fortaleza, etc.” (pág. 19).

Así, los participantes escogerán los principios que le den contenido a la justicia tras el “velo de ignorancia” (pág. 19) es decir, sin la posibilidad de discutir sobre asuntos referentes a sus intereses o condiciones particulares que le den alguna ventaja sobre los demás, pues no saben la forma en que las diferentes alternativas afectarán su caso en particular ni cuál es el contexto de su sociedad.

Lo anterior, afirma Puyol (2015), permitirá a los ciudadanos libres e iguales llegar a un acuerdo equitativo por cuanto, “tendrán que escoger aquellos principios con cuyas consecuencias estén dispuestos a vivir, sea cual sea la generación a la que pertenecen” (pág. 37). Entonces, habiendo escogido una concepción de justicia en estas condiciones, supone Rawls (2006/1971) que escogerán una constitución y un legislador que aplique

---

persona de cualquier otro, siempre como un fin al mismo tiempo y nunca solamente como un medio”. (2006/1785, pág. 54)

tales principios, y permeen a las instituciones sociales. Rawls (2006/1971) en su propuesta para una sociedad democrática, “entendida como un sistema equitativo de cooperación social” (Puyol González, pág. 43), señala los siguientes principios:

- El principio de las libertades y derechos iguales para todos los miembros de la sociedad. Aclarando que el máximo de libertades de un individuo no podrá reñir con el máximo de libertades de otros.
- Distribución de bienes igualitariamente, ósea que no habrá desigualdades económicas a menos que esa desigualdad sea beneficiosa para todos los miembros de la sociedad. También incluye la igualdad de condiciones para acceder a cargos sociales e igualdad de oportunidades.
- El principio de diferencia que se ocupa de la conformación de las desigualdades sociales y económicas, que deben resultar en mayor beneficio a los menos favorecidos, a quienes debe garantizarse la igualdad equitativa de oportunidades. También resalta, que tales principios se satisfacen en un orden de prioridad y deben ser aceptados razonablemente por todos los ciudadanos.

Por otro lado, Habermas (2010/1992) estudia la tensión entre legalidad y legitimidad en su obra la Facticidad y Validez del Derecho. Para este autor, la legalidad se satisface con el simple cumplimiento de la norma. Mientras, que la legitimidad surge de la capacidad de aceptación de la norma por los ciudadanos, la cual deviene de su creación, cuando esos procedimientos son “permeables a los discursos morales” (pág. 556) y, por lo tanto, el resultado del consenso de quienes participan en el procedimiento deliberativo.

Para él el Estado y el Derecho son sistemas que se interrelacionan, siendo el estado importante ya que:

Se hace necesario como poder sancionatorio, organizativo y ejecutivo, porque los derechos se deben realizar, porque la comunidad jurídica requiere tanto de una fuerza que establezca su identidad como también de una jurisprudencia organizada y porque de la formación de la voluntad política surgen programas que deben ser implementados. (pág. 168).

Así mismo, el Derecho es “un sistema institucionalizado de acción” (pág. 317), caracterizado porque: “en primer lugar, no se dirige a la libre voluntad sino que al arbitrio, segundo, se refiere a las relaciones externas de las personas y, tercero, está provista de potestades coercitivas” (págs. 136-143). En este punto es importante resaltar, que el carácter objetivo de las normas jurídica como el procedimiento y autoridades para imponer su cumplimiento, hacen que se espere unos determinados comportamientos por parte de todos miembros de la sociedad, sin importar su rol, y de ese modo el Derecho contribuye a reducir la complejidad y riesgos dentro de la sociedad. No hay que olvidar que, como refiere Velasco (1999), para Habermas en las sociedades modernas laicas, donde la religión ha perdido su poder unificador, no existe otro instrumento para integrar y estabilizar a la sociedad sino a través del derecho, por ser sus normas aceptadas por todos ya sea por coacción o por convicción.

Sin embargo, para que todo el andamiaje funcione se requiere de instituciones y controles democráticos con ciudadanos autónomos, que sean tratados no solo como destinatarios de las normas sino como autores de estas, por ser la expresión de su voluntad democrática, producto del debate, el análisis y la reflexión, por cuanto dice Velasco (1999) :

La práctica democrática se encuentra íntimamente asociada al uso público de la razón: a la expansión de una esfera de la opinión pública volcada en la consideración –de manera reflexiva, a la vez que deliberante y resolutive– de las

cuestiones políticas, morales y jurídicas que conciernen al buen ordenamiento de la sociedad. Sin una esfera pública viva no hay democracia. (pág. 3).

Conforme lo anterior, para Habermas (2010/1992) a través de una democracia deliberativa que implique la argumentación y discusión pública de todas las propuestas para tomar una decisión legítima “el Estado de Derecho no se puede obtener ni mantener sin una democracia radical” (pág. 13), haciendo referencia, dice Velasco (1999), a los derechos fundamentales del ser humano y a los principios democráticos del Estado de Derecho.

En cuanto a Colombia, el contrato social se encuentra renovado en la Constitución Política (1991), que le dio a la paz un sitio privilegiado en la escala de valores y principios protegidos por la nueva carta política, la cual propende por la convivencia pacífica de los ciudadanos, ya que como lo señala la CC (2017), “una sociedad solo puede subsistir si sus miembros se obligan, entre sí, a respetar las libertades y los derechos humanos” (pág. 76), lo cual se convierte, como también lo manifiesta la CC (2006) en un fin mismo del Estado y la razón de actuar de la Fuerza Pública.

En este punto, vale la pena resaltar que, en el texto constitucional, ha sostenido la CC (2001), la paz tiene una triple dimensión como valor, deber y derecho<sup>35</sup> que identifica al Estado Colombiano. Lo anterior conlleva, como lo asevera la CC (2016), a que el modelo de organización política acogido por el constituyente primario tenga tres compromisos: a) Uno estatal de diseño e implementación de acciones, normativas y de política pública encaminadas a la superación del conflicto armado y el logro de la

---

<sup>35</sup> En la Sentencia C-048 de 2001, con ponencia del Magistrado Eduardo Montealegre Lynett, se considera que “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”.

convivencia pacífica; b) Uno social de preferir la solución pacífica como mecanismo para la resolución de las controversias; y c) Una acción estatal que es el logro progresivo de la plena vigencia de los derechos fundamentales.

En ese orden de ideas, garantizar la paz se convierte en un postulado categórico necesario e irremplazable para el goce efectivo de los derechos consagrados en la carta magna. Es obvio que, en una sociedad manchada por la violencia y la intolerancia se dificulta el ejercicio de los derechos fundamentales de sus ciudadanos, por ello prevalece la obligación del conglomerado y del estado de construir canales institucionales participativos que les permitan a las personas solucionar sus diferencias y convivir en paz.

Dicha protección a la paz manifiesta la CC (2017), implica que las autoridades deben prevenir, controlar y sancionar las infracciones al orden jurídico para asegurar su vigencia a través del monopolio del uso de la fuerza. Sin embargo, tal facultad represiva del Estado es reglada, y para recurrir a ella las fuerzas de seguridad deben seguir los protocolos para cada situación, así como su actuar debe respetar los Derechos Humanos, el DIH, aplicar los estándares internacionales y ceñirse no solo a la normatividad interna sino al bloque de constitucionalidad.

#### **4. Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera**

Dentro de las funciones del presidente de la República establecidas en el artículo 189 de la norma superior (1991), se encuentra la del numeral 9° que dice: “Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado”. Tal facultad, manifiesta la CC (2017), permite utilizar otros medios alternativos más adecuados para lograr la convivencia pacífica con soluciones que vean al individuo como fin último del

Estado. En este sentido precisa el alto tribunal, se legitima el actuar de las autoridades en aquellos conflictos cuya continuación y permanencia pone en peligro el mantenimiento de la convivencia pacífica, la seguridad nacional y el logro progresivo de la plena vigencia de los derechos fundamentales.

También afirma la CC (2017) que “la opción por una salida negociada al conflicto maximiza el valor de la paz y constituye un paso hacia la efectiva vigencia de la Constitución” (pág. 81), lo cual debe darse acorde con otros principios y valores constitucionales como el principio democrático, la supremacía de la Constitución y los derechos de las víctimas.

Es así como Colombia se encuentra en un proceso de implementación de los acuerdos de negociación (2016) a los que llegó el gobierno del presidente Juan Manuel Santos para lograr una paz estable y duradera. Sin embargo, la firma de este acuerdo no implica la terminación del conflicto, pues éste no se limita a la violencia política entre el Estado y la insurgencia, tampoco se reduce a la violencia organizada ni a una amenaza terrorista.

Por el contrario, y como lo afirma Cruz Rodríguez (2016) el conflicto colombiano obedece a fenómenos estructurales a nivel socioeconómico, político y cultural, los cuales alimentan de distintas maneras el ejercicio de la violencia política que no se resolverán en un posacuerdo.

Es importante precisar que, como refiere García (2015) la firma del mencionado acuerdo no significa que la violencia haya cesado en el territorio, en la práctica, la mayoría de los esfuerzos de reconstrucción toman lugar en situaciones donde el conflicto ha disminuido en intensidad, pero continua o es recurrente en ciertas zonas del país, puesto

que ninguna paz es perfecta, ya que la violencia pública nunca es eliminada completamente.

En este sentido, refiere Rojas (2009) que Doyle y Sambanis consideran la paz como un espectro que va de seguro a inseguro, y por lo tanto ampliar el espectro de actores involucrados en la definición y ejecución de las políticas de seguridad acorde con las exigencias del contexto colombiano.

En el texto del acuerdo (2016), la terminación del conflicto llamado “dejación de armas”, se define más como una decisión política que como un hecho militar. Esto implica, como refiere Medina (2015), la transformación de los estados emocionales y el direccionamiento de los combatientes hacia un nuevo proyecto de vida sin armas, y para la Fuerza Pública implica, la redefinición de las relaciones cívico-militares y ajuste de la política de seguridad y defensa.

En dicho contexto, las relaciones cívico-militares se deben plantear como el resultado de un equilibrio entre el control civil subjetivo y el control civil objetivo, tal como lo concibe Samuel Huntington en su libro *el Soldado y el Estado* (1964), puesto que el control civil objetivo es la maximización de la profesión militar que contribuye a que el cuerpo castrense siga lo dispuesto por la ley y las autoridades civiles, sin que se desborde el control civil subjetivo identificado con la maximización del poder de las instituciones gubernamentales contempladas en la forma de gobierno del Estado.

Conforme a lo expuesto en todo el capítulo, la doctrina y la jurisprudencia a nivel nacional e internacional ha establecido una reglas claras y objetivas para determinar si una situación de violencia puede ser catalogada como CANI, y en tal evento se deben aplicar el DIH en la conducción de las hostilidades con el fin de limitar los medios y métodos de

guerra, proteger a los combatientes y no combatientes y por supuesto humanizar los enfrentamientos. En el nuevo consenso social el sistema jurídico de Colombia le da primacía al DIH y a los DDHH, irradiando el actuar de los funcionarios públicos y de los ciudadanos, quienes deben adaptar su comportamiento para no infringir estas prerrogativas.

Cuando los grupos armados irregulares afectan el orden público, las Fuerzas de Seguridad del Estado, por mandato constitucional, tiene la obligación de neutralizarlos a través del monopolio legítimo de la coacción y de las armas, con el objetivo de reestablecer el orden público y la convivencia armónica. Sin embargo, en la materialización de una paz positiva también le es permitido al presidente de la República acudir a otros medios alternativos para asegurar la paz, pues en una sociedad donde perdure el conflicto los derechos de sus ciudadanos se disminuyen y se estanca su protección. Es de resaltar, que cuando los gobiernos optan con una salida negociada al conflicto, ello no borra del contexto las amenazas a la seguridad y de manera paralela se debe asegurar la paz y lidiar con los demás actores de la violencia, aplicando el bloque de constitucionalidad y la normatividad legal.

Finalmente, en este capítulo se relacionaron los fundamentos constitucionales y legales que le dan validez a la aplicación del DIH en el conflicto armado de carácter no internacional de Colombia, como son la Constitución, las leyes 5 de 1960, 11 de 1992, 171 de 1994, 742 de 2002 y 1908 de 2018. Lo anterior, se considera como el fundamento legal que avala la persecución de los GAO por parte del EJC en desarrollo de su deber constitucional, pues su accionar solo puede ser neutralizado y sometido por el entrenamiento de las Fuerzas Armadas y especialmente por el EJC, lo cual se expondrá en la siguiente sección.

## **Capítulo II: Estrategias de los diferentes Gobiernos para enfrentar las amenazas a la Seguridad en Colombia a partir del Frente Nacional**

En el presente capítulo, se tendrán como antecedente las acciones tomadas por los diferentes gobiernos a partir del Frente Nacional hasta la actualidad para proteger el orden constitucional y legal. Así mismo, se presentará la descripción de la política pública en materia de defensa para enfrentar las amenazas tradicionales y emergentes a las que se enfrenta el país en el escenario de posacuerdo, las cuales buscan debilitar la soberanía del Estado.

### **1. ¿Qué son las Política Públicas?**

La democracia y la modernización de la administración del Estado han puesto a las políticas públicas como la joya de la corona, a la hora de entender los procesos de toma decisiones en los que intervienen los gobiernos y la ciudadanía. Una mejor sociedad se logra construir con el accionar del Estado y la participación ciudadana, a través de la implementación de políticas públicas que ayudan a resolver problemas concretos, las cuales reflejan los sueños del conglomerado y enuncian “los objetivos de bienestar colectivo y permiten entender hacia dónde se quiere orientar el desarrollo y cómo hacerlo, evidenciando lo que se pretende conseguir con la intervención pública y cómo se distribuyen las responsabilidades y recursos entre los actores sociales” (Torres-Melo & Santander, 2013, pág. 13).

Según Aguilar y Lima (2019) Harold Laswell, define a la política pública como la disciplina “que se ocupa de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, con base científica, interdisciplinaria y al servicio de gobiernos democráticos” que incluye “el conocimiento del proceso de decisión y el conocimiento en el proceso de

decisión” (pág. 3). Lo primero, hace referencia a conocer el proceso para participar en la toma de la decisión de la política y lo segundo, representa las habilidades científicas necesarias para contribuir a la invención de una teoría y práctica confiable.

De otra parte, resume Rodrigues de Caires (2017) que para Yves Mény y Jean Claude Thoening (1992), las políticas públicas, son “el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental” o, en términos más operativos, “como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico” (pág. 90) y su análisis no es otra cosa que el estudio de “de los actos y de los ‘no actos comprometidos’ de una autoridad pública frente a un problema o sector relevante de su competencia” (pág. 89).

Sin embargo, hay que resaltar como lo manifiestan Aguilar y Lima (2019), que no se trata de cualquier acción, sino que las mismas reúne un conjunto de:

Acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés / beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente (con las correcciones marginales necesarias), en correspondencia con el cumplimiento de funciones públicas que son de naturaleza permanente o con la atención de problemas públicos cuya solución implica una acción sostenida. (pág. 3).

Adicionalmente, Roth (2002) considera que se deben presentar al menos cuatro elementos centrales para identificar la existencia de una Política Pública: “implicación del gobierno, percepción de problemas, definiciones de objetivos y el proceso de adopción en sí mismo” (pág. 27). En este sentido, afirma Montero, Herrera y Abril (2014) que para el caso una política pública de seguridad se debe:

Contar con la condición sine qua non del monopolio de la fuerza y la violencia legítima por parte del Estado, de manera que se contaría permanentemente con un

entramado institucional que asumiría la tarea de la supervivencia de los individuos y las demás instituciones (pág. 635).

Para Roth (2002) una Política Pública es:

Un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática. (pág. 27).

Con respecto a utilizar las Políticas Públicas para la resolución de problemas, ha dicho Vargas (1999), que “las políticas públicas significan la materialización de las decisiones tomadas en términos de acciones que producen resultados sobre la situación problemática y los actores involucrados en la misma” (pág. 58), lo que genera tensiones entre los problemas sociales y la necesidad de su trámite, convirtiéndose las Políticas Públicas en una herramienta de gestión para resolverlos.

De los diferentes conceptos de política pública, Aguilar y Lima (2019) decantan ocho elementos constitutivos:

1. Resolver problemas públicos acotados.
2. Las decisiones implican conflicto.
3. Se discute el problema, pero más aún, la manera de abordarlo.
4. Participación de múltiples actores.
5. Es un proceso.
6. No se desplaza al gobierno, sino que se legitima.
7. La población afectada se involucra en la solución.
8. Es un ciclo y no una secuencia lineal. (pág. 6)

Las políticas públicas han sido empleadas por los diferentes gobiernos colombianos para dirigir su accionar en obtener unos resultados plausibles ante los ciudadanos, ya que conforme lo establece el artículo 2° de la CP (1991), una de las finalidades básicas de las autoridades es “la defensa de la independencia nacional, mantener la integridad territorial y

asegurar la convivencia pacífica” (pág. 1), siendo esos preceptos condiciones necesarias para que las personas puedan gozar de sus derechos y libertades dentro del Estado Social de Derecho.

En este sentido ha reiterado la CC (2002a), que 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” (pág. 70), y en desarrollo de tales garantías le es permitido al Presidente traer sus políticas y planes específicos en materia de Defensa y Seguridad.

Así las cosas, se procede a exponer brevemente las estrategias en defensa utilizadas por los gobiernos a partir del Frente Nacional, buscando poner fin a los problemas internos que afectan la ciudadanía y buscan desestabilizar al Estado.

## **2. Las Fuerzas Militares en los diferentes Gobiernos a partir del Frente Nacional**

Las Fuerzas Militares fueron evolucionando para enfrentar la violencia en el país, y como bien lo reconoce Alejo Vargas (2016), con el inicio del Frente Nacional se marca un hito en las relaciones cívico-militares dejando a las autoridades civiles la potestad de definir la Política de Seguridad y Defensa, la cual está encaminada a enfrentar el CANI, pues como lo afirma Moreno (2014):

Si durante la primera mitad del siglo XX las acciones del Ejército estuvieron en gran medida encaminadas al orden público, a partir de 1958 la persecución de las guerrillas y movimientos sociales se convierte en el principal leimotiv de los militares. (pág. 343).

A medida que el conflicto fue transformándose, también lo hicieron las Fuerzas Armadas para enfrentar a éstos grupos insurgentes, ya que se etiquetó como enemigo los

problemas de seguridad interna generados por éstos grupos confundiendo los roles entre la Policía Nacional y las Fuerzas Militares que constitucionalmente han sido asignados a lo largo la historia del Estado Colombiano (Vargas Velasquez, 2016).

Tal es el caso de las modernas políticas condensadas en el binomio “seguridad y desarrollo” a través de la Doctrina de Seguridad Nacional, poniéndose en práctica la estrategia contrainsurgente de aislar políticamente a la guerrilla de la población civil, con el fin de atacar aquella metáfora del Político y Estadista Chino Mao Tse Tung que refiere que la guerrilla es al pueblo como el pez es al agua.

Antes de continuar con la manera de abordar el tema de Defensa y Seguridad en el Frente Nacional, es necesario tener presente la influencia de Estados Unidos en la doctrina de las Fuerzas Militares en Colombia, pues la seguridad durante la Guerra Fría fue utilizada por los norteamericanos, como lo advierte Buitrago (2003), para elaborar el concepto de Estado de Seguridad Nacional que se empleó para:

Designar la defensa militar y la seguridad interna, frente a las amenazas de revolución, la inestabilidad del capitalismo y la capacidad destructora de los armamentos nucleares<sup>36</sup>. El desarrollo de la visión contemporánea de seguridad nacional ha estado determinado por este origen y fue influenciado por la estrategia estadounidense de contención<sup>37</sup>” (pág. 74).

Este concepto fue la excusa del intervencionismo de la potencia americana en los países de Sur América que desembocó, dice Buitrago (2003) en la Doctrina de Seguridad

---

<sup>36</sup> Marcus G. Raskin, *The politics of national security*, New Brunswick, New Jersey, Transaction Books, 1979, págs. 31-34.

<sup>37</sup> La estrategia de contención “...pretendía lograr una modificación de la conducta soviética por medio de una combinación de disuasiones y recompensas”. George Kennan, quien elaboró el concepto de contención luego de la Segunda Guerra Mundial, lo resumió así: “contención prolongada, paciente pero firme y vigilante de las tendencias expansivas rusas”. John Lewis Gaddis, “Introducción: La evolución de la contención”, en Terry L. Deibel y John Lewis Gaddis, *La Contención. Concepto y política*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1992, págs. 9 y 17.

Nacional, donde se daba la “sustitución del enemigo externo por el enemigo interno” (pág. 75), así estos países del sur debían enfrentar al enemigo interno, materializado en presuntos actores locales del comunismo:

Además de las guerrillas, el enemigo interno podía ser cualquier persona, grupo o institución nacional que tuviera ideas opuestas a las de los gobiernos militares (...). La Doctrina tomó cuerpo alrededor de una serie de principios que llevaron a considerar como manifestaciones subversivas a la mayor parte de los problemas sociales. (pág. 75).

Así las cosas, los militares desbordaron las funciones netamente castrenses relacionadas con la defensa exterior del estado, no siendo Colombia ajena a dicha tendencia, pues como lo señala Moreno (2014), durante el Frente Nacional el gobierno hace uso excesivo del nombramiento de alcaldes militares para los municipios donde brotara cualquier situación de orden público, quienes constituían un frente común con los gobernadores para disminuir los conflictos emergentes.

Sumando a lo anterior, resalta Moreno (2014), para ayudar a restablecer el orden público se crean algunas herramientas institucionales para atacar la violencia como:

Las acciones cívico-militares, la creación de una justicia penal militar con capacidad de detener y juzgar civiles, la reestructuración del Ministerio de Defensa que desde 1960 abarca Fuerzas Armadas y Policía, la creación de un cuerpo de apoyo llamado Defensa Civil, el fortalecimiento de las redes Civiles de Apoyo — que en algunas ocasiones manejaron armas para la autodefensa de la población civil— y la creación de un Consejo Superior de Defensa Nacional. (pág. 347).

También afirma Moreno (2014), que la participación de las Fuerzas Militares para reprimir los desórdenes, disturbios y el CANI se hizo más frecuente a partir del Frente Nacional debido, entre otras razones, al abuso de los gobiernos en decretar, por largos

periodos de tiempo, el Estado de Sitio consagrado en el artículo 121<sup>38</sup> de la Constitución Nacional (1886).

Gallón (1979) da cuenta de varios momentos, por ejemplo: Desde el inicio, el presidente Lleras Camargo lo decreta para atacar los bandoleros en algunas regiones. El siguiente presidente del partido conservador, lo decreto en el Departamento de Santander para controlar las manifestaciones de los trabajadores del sector petrolero. En 1965, se decreta como consecuencia del nacimiento de grupos de carácter guerrillero en varias zonas. Lleras Restrepo, también lo hace para reprimir los movimientos sociales. En el último gobierno del Frente Nacional, Misael Pastrana lo mantiene e intensifica prohibiendo las reuniones en público, restringe las manifestaciones y la circulación de los ciudadanos dentro del país.

Posteriormente, tal como lo refiere Zuluaga (2016) en el gobierno de Julio Cesar Turbay Ayala (1978-1982), se prioriza la confrontación o la mano dura a través del Estatuto de Seguridad Nacional (1978), donde se amplía el concepto de subversivo a la manifestación en la calle, el porte de ciertos elementos y las acciones detalladas de los movimientos sociales<sup>39</sup>. Ya en la década de los años ochenta, las Fuerzas Armadas ganan gran protagonismo nacional, no solo por el incremento del CANI, y el inicio de las

---

<sup>38</sup> El Artículo 121 de la Constitución Nacional de 1886 decía: “En los casos de guerra exterior, o de conmoción interior, podrá el Presidente, previa audiencia del Consejo de Estado y con la firma de todos los Ministros, declarar turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella. Mediante tal declaración quedará el Presidente investido de las facultades que le confieran las leyes, y, en su defecto, de las que le da el Derecho de gentes, para defender los derechos de la Nación o reprimir el alzamiento. Las medidas extraordinarias o decretos de carácter provisional legislativo que, dentro de dichos límites, dicte el Presidente, serán obligatorios siempre que lleven la firma de todos los Ministros. El Gobierno declarará restablecido el orden público luego que haya cesado la perturbación o el peligro exterior; y pasará al Congreso una exposición motivada de sus providencias. Serán responsables cualesquiera autoridades por los abusos que hubieren cometido en el ejercicio de facultades extraordinarias. (pág. 11).

<sup>39</sup> Ver los artículos 4 y 7 del Decreto 1923 de 1978.

estrategias de búsqueda de solución negociada, sino también por la demanda de sectores de las élites civiles que exigían la defensa de la Democracia.

Después, señala el mismo autor (Zuluaga Nieto, 2016), una salida política negociada incrementó las tensiones entre el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) y las Fuerzas Armadas, lo cual fracasó por la equivocación del gobierno al pretender desarrollar una política de negociación con la guerrilla dejando al margen de estas a las Fuerzas Armadas. Sin embargo, vale la pena recordar que el estatuto de seguridad perdió vigencia pues fue finalmente derogado en 1982 y no se acude al Estado de Sitio, pues el gobierno le dio relevancia a generar un ambiente propicio para buscar una salida negociada al conflicto mediante negociaciones y acuerdos con algunos grupos guerrilleros.

Por su parte, el presidente Virgilio Barco (1986-1990) intentó cambiar la anterior situación con su política de “mano tendida y pulso firme” sin embargo, el narcoterrorismo de Pablo Escobar cambia las respuestas estatales en materia de seguridad interior y se producen resultados exitosos en la política de negociación con varios grupos subversivos como el Movimiento 19 de Abril [M-19], Ejército Popular de Liberación [EPL], Quintín Lame y PRT (Zuluaga Nieto, 2016).

El gobierno de Cesar Gaviria (1990-1994), como lo pone de presente Trujillo (1993), busca dar un cambio en relación con las Fuerzas Armadas apuntando a utilizar por primera vez un control civil del orden público. Propende por a) El rescate del monopolio de la fuerza por parte del Estado; b) La responsabilidad de los agentes del Estado frente a las normas constitucionales y el respeto por los Derechos Humanos; c) El desmantelamiento de los grupos paramilitares; y d) El desarme de los grupos de autodefensa. Gaviria continuó y concluyó los procesos de negociación iniciados por el

gobierno anterior, e hizo un intento de estructurar un proceso de negociaciones en Venezuela y México con la denominada Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (FARC-ELN- EPL) lo cual fracasó. Sin embargo, en este gobierno se acude al dialogo sin dejar de lado la acción militar, siendo ejemplo de ello el bombardeo y ataque realizado por tropas del ejército a “Operación Casa Verde” símbolo de la guerrilla de la FARC-EP<sup>40</sup>, en la cual se pensaba dar de baja al secretariado y Estado Mayor de esa organización.

Posteriormente, dice Dávila que el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998), estuvo marcado por dificultades en sus relaciones con las Fuerzas Armadas derivada de la crisis institucional por el llamado “proceso 8000” y la falta de claridad con una posible negociación política sabotada por las mismas Fuerzas Militares. La política de seguridad del Ministerio de Defensa estaba centrada en cuatro líneas de desarrollo: 1) La de las Cooperativas de Seguridad; 2) La de Derechos Humanos, 3) La de estrategia militar contra la subversión; y 4) La de modernización administrativa de las instituciones armadas (1999). En aquella época, afirma Soto (2011), las FARC-EP pasan de una guerra de guerrillas a una guerra de movimientos<sup>41</sup>, que se evidenció una intensidad en el conflicto y el aumento de los miembros de la guerrilla, que demostrando su “fortaleza y la débil

---

<sup>40</sup> El periódico el Tiempo el 10 de Diciembre de 1990 publica la noticia “El Ejército ataca Casa Verde” relacionado un comunicado del Mayor General Manuel Alberto Murillo González, Comandante del Ejército, en el cual informa que: “(...) tropas de la Cuarta División, como continuación de las operaciones ofensivas que se venían desarrollando en el área general de La Uribe (Meta), ocuparon las instalaciones del denominado estado mayor de las FARC, donde funcionaba paralelamente el secretariado general del citado grupo subversivo, reducto desde el cual dicho movimiento dirigía y orientaba todas sus actividades criminales.” Ver EL EJÉRCITO ATACA CASA VERDE - Archivo Digital de Noticias de Colombia y el Mundo desde 1.990 - eltiempo.com.

<sup>41</sup> Soto (2011) dice que “Guerra de Movimientos, se define como el accionar bélico en contra determinados objetivos de gran valor estratégico o político en una guerra. Se considera que las FARC-EP, en el periodo a cargo del Presidente Samper, comienzan a tener una transformación en su estilo de combate, pasando de una guerra de guerrillas a una guerra de movimientos” (pág. 33).

capacidad de respuesta por parte del gobierno, como se ejemplificó en la toma a Las Delicias, Patascoy, El Billar y Mitú”.<sup>42</sup> (pág. 33).

En los años noventa se presentó un crecimiento simultáneo de asesinatos selectivos y masacres de las organizaciones guerrilleras y de los grupos paramilitares lo cual permitió percibir una mayor sensación de inseguridad y un crecimiento del CANI en el área rural, ya que empezaron las disputas territoriales en busca de la consolidación geográfica de tales grupos al margen de la ley. Esta situación se observa en los mapas del Observatorio de Violencia de la Presidencia de República de Colombia tomados por Echandía (2001) en donde se registra que durante los años de 1997 al 2000 las siguientes cifras:

- En 570 municipios se cometieron homicidios a civiles por parte de grupos paramilitares y justicia privada.
- En 335 municipios se cometieron 096 masacres por parte de grupos paramilitares y justicia privada.
- En 315 municipios se cometieron homicidios a civiles por la guerrilla.
- En 126 municipios se cometieron 191 masacres por la guerrilla.

En la administración de Andrés Pastrana (1998-2002), se toma la decisión de iniciar un proceso de negociación con la guerrilla de las FARC, estableciéndose una zona de distensión. Sin embargo, simultáneamente con el apoyo del Plan Colombia, también Plan para la Paz y el Fortalecimiento del Estado, se inicia un proceso de modernización de las Fuerzas Armadas aumentando su capacidad militar. Cabe recordar que dicho plan fue un

---

<sup>42</sup> Soto (2011) recuerda las tomas guerrilleras de “Delicias, ataque perpetuado por las FARC-EP el 30 de agosto de 1996; Patascoy, ataque perpetuado por las FARC-EP el 21 de diciembre de 1997; El Billar, ataque por parte de las FARC-EP el 5 de marzo de 1998. Mitú, ataque perpetuado por las FARC-EP el 1 de noviembre de 1998(ataque perpetuado bajo los primeros meses del gobierno de Andrés Pastrana)” (pág. 34).

acuerdo bilateral financiado por los Estados Unidos, el cual se concibió inicialmente para generar una revitalización social y económica, terminar el conflicto armado y crear una estrategia antinarcótica, pero se fue ampliando a un plan contrainsurgente. La estrategia se ubicaba en dos direcciones: fortalecer la capacidad disuasiva del Estado para un eficaz proceso de negociación y, al mismo tiempo, estar preparados para enfrentar un escalamiento posible de la confrontación militar con la insurgencia (Vargas Velasquez, 2016).

Autores como Villarraga y Castellanos (2008), opinan que el fracaso de las negociaciones en el Caguán, se deben a que ese proceso se vio lleno de improvisaciones e incoherencias gubernamentales, que mostraban una política de paz sin elaboración política y programática, ya que fue más la respuesta oportunista al sentir de la sociedad civil que en varias oportunidades salió a las calles a manifestar su inconformidad con la situación de inseguridad y violencia que no cesaba, por el contrario iba en aumento<sup>43</sup>.

También, Arias (2014) menciona que la zona presentó algunos problemas como abusos por parte de la guerrilla que planeaba operaciones y cometía delitos<sup>44</sup>, el

---

<sup>43</sup> Fernández, Durán y Sarmiento (2004) dice que: “La sociedad civil ha recurrido a múltiples formas para expresar su rechazo a la violencia y aportar ideas para la construcción de la paz y, a partir de los años 1987-1988, se ha producido el incremento constante de las acciones colectivas por la paz. Puede decirse que la principal razón para la movilización social ocurrida en Colombia en los noventa ha sido el rechazo a la violencia y el respaldo a la búsqueda de la paz. A partir de 1990 la movilización por la paz ha implicado la participación acumulada de por lo menos 30 millones de personas.” (pág. 18).

<sup>44</sup> Arias (2014) dice que en la zona de distinción las FARC EP se encargaban de “de amedrentar, intimidar y aterrorizar a la población por medio de secuestros, robo de ganado, extorsiones, asesinatos, requisas, allanamientos, planeación y ejecución de actos delictivos, haciendo de la Zona de Distensión un lugar lleno de violencia” además “se planearon y se llevaron a cabo secuestros como el del ex gobernador del Meta Alan Jara, el secuestro de un avión, el cual despegó desde la Ciudad de Bogotá y fue obligado aterrizar en el Caguán, la extorsión de ganaderos y otro tipo de acciones que fueron usadas por parte del grupo guerrillero, para infundir terror sobre la población”. (pág. 30)

desplazamiento de la población que habitaba la zona<sup>45</sup>, presión de las autoridades administrativas al no estar presente la Fuerza Pública para garantizar el orden público<sup>46</sup>, fracaso de programa de sustitución y erradicación de cultivos ilícitos al no cumplirse las metas establecidas en el Plan Colombia de la disminución del 50% de los cultivos, procesamiento y distribución de las drogas ilícitas<sup>47</sup>, las suspensiones del proceso por el incumplimiento de la agenda y la arremetida violenta de la guerrilla, que hicieron que se percibiera el gobierno débil y sin apoyo.

Para Soto (2011) aquel momento se reconoce por una división del Estado debido al fracaso en los diálogos y no saber la manera de enfrentar a la guerrilla, que de manera apresurada tomaba el control de algunas zonas del país acercándose a las grandes ciudades, lo que cambió el “imaginario colectivo de la opinión pública colombiana que clamaba por una respuesta fuerte del Estado”. (pág. 35).

La ruptura de las negociaciones con la FARC-EP y el cambio de gobierno en agosto del 2002, como lo manifiesta Zuluaga Nieto (2016), llevaron a la adopción de la política de Defensa y Seguridad Democrática de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), que aplicó dos fases

---

<sup>45</sup>En su informe la defensoría del Pueblo (2002) dice que “en los departamentos de Caquetá y Meta, se concentró la expulsión del 5,02% de la población desplazada. La presión sobre familias y comunidades en la zona de distensión, los temores por reclutamiento forzado de menores y las acciones militares por los grupos guerrilleros y de autodefensa y por la fuerza pública en las zonas limítrofes al área de distensión se pueden considerar como las principales causas de desplazamiento en esta región”. (págs. 3-4)

<sup>46</sup> Arias (2014) refiere que el Presidente Pastrana aceptó el retiro de un aproximado de 1.600 hombres pertenecientes al Batallón Cazadores y la conformación de una policía cívica.

<sup>47</sup> Según el Informe Del Observatorio de Drogas de Colombia -ODC- (2002) “El Gobierno colombiano es consciente de la tendencia creciente que han tenido los cultivos ilícitos en los últimos años a pesar de los ingentes esfuerzos de los organismos de seguridad para eliminarlos. Sin embargo, es motivo de complacencia observar que durante el pasado año se presentó por primera vez una reducción de 18.482 hectáreas en relación con las áreas estimadas en agosto de 2000. En materia de erradicación de cultivos de coca, el Gobierno mostró el pasado año los mayores resultados de los últimos diez años al haber logrado erradicar mediante aspersión aérea 94.152 hectáreas. En materia de desarrollo alternativo Colombia ha llevado a cabo proyectos productivos y complementarios que han beneficiado a 54.551 familias.” (págs. 6-7).

contra las guerrillas, según lo refiere la Escuela Superior de Guerra (2008): una primera, llamada el “Plan Patriota” con la acción concentrada en el sur del país y en el Nororiente, para atacar por dos puntos diferentes a la guerrilla. Esta fase consistía en un plan militar estructurado, planeado y ejecutado por el Comando General de las Fuerzas Militares para la conducción conjunta de la guerra irregular, con base en las decisiones políticas del Gobierno nacional, como consecuencia del avance de los planes de las FARC-EP y el término del proceso de paz del Caguán.

Dice la institución académica (2008), que la segunda fase denominada “Plan Consolidación”, estaba orientado a controlar, estabilizar y consolidar la presencia estatal en nueve zonas claves de la geografía nacional. Los resultados de estos planes hicieron que las zonas rojas que había que controlar se redujeran del 14.82% al 6.08% y las verdes, consolidadas, pasaron del 46.52% al 68.99%, logrando colocar a la guerrilla a la defensiva, reduciendo su presencia territorial y volviendo a las formas clásicas de lucha guerrillera. Lo cual debilitó militarmente a la guerrilla deslegitimándola políticamente, pero no estaban aún derrotadas.

El gobierno de Juan Manuel Santos Calderón, (2010-2018), afirma Medina (2009) introdujo un cambio en la política, pasó del énfasis en la seguridad al énfasis en la economía con su política de Prosperidad Democrática, lo cual no significó abandonar la política de seguridad, pues desde el anterior gobierno, se crearon las condiciones de confianza necesaria para una salida política negociada del conflicto armado.

Durante sus gobiernos, dicen Macías y Ayala (2019) el Presidente Santos presentó dos Planes Nacionales de Desarrollo: El Plan 2010-2014, “Prosperidad para la paz” con la seguridad como uno de sus pilares, teniendo como lineamientos:

Fortalecer la lucha contra los grupos armados al margen de la ley mediante una fuerza pública más eficiente, con un mejor servicio de inteligencia, con mayor atención en zonas fronterizas –de tierra y mar–, y con un sector más moderno, gerencial y administrativamente; enfrentar todos los eslabones del narcotráfico – producción, tráfico y consumo– y de otras actividades delictivas que generan ingresos a actores ilegales; fortalecer las capacidades estratégicas de la fuerza pública; y garantizar la seguridad de los colombianos desde un enfoque de seguridad ciudadana. (pág. 13).

También analizan Macías y Ayala (2019) que en aplicación de lo anterior materializó iniciativas como:

Los diálogos de paz con las FARC-EP; la formulación de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PNSCC); la promulgación de la Ley de Seguridad Ciudadana de 2011; el fortalecimiento del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (PNVCC); el lanzamiento del Plan Integral Policial para la Seguridad del Ciudadano “Corazón Verde”; y un mayor énfasis sobre la importancia de la planeación en materia de seguridad y convivencia en los territorios, a través del fomento y acompañamiento a la elaboración de Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC). (pág. 13).

En el Plan 2014-2018, “Todos por un nuevo país”, incluyó la paz como uno de sus pilares, dicen Macías y Ayala (2019) que Santos continuo su política de seguridad y convivencia ciudadana ante un eventual acuerdo de paz con las FARC-EP. Así, se enfoca en la lucha contra grupos armados al margen de la ley, el contrabando y la minería ilegal; le da un tratamiento diferenciado al microtráfico, incrementa la cooperación con países aliados y estratégicos, pero le resta importancia al fortalecimiento de la capacidad disuasiva del Estado; y, fortalece la institucionalidad del sector defensa en: educación, ciencia, innovación, el bienestar y la gestión sectorial, entre otros.

Continúan refiriendo Macías y Ayala (2019) en su informe, que mediante la Directiva 014 de 2011 (Ministerio de Defensa Nacional), se impartió una estrategia para combatir a las Bandas Criminales [BACRIM], pero ante el aumento de su potencial delictivo debido a cambios en su comportamiento y agrupación, se derogó el anterior

documento mediante la Directiva 015 (2016), complementada con la Directiva 016 (2016)<sup>48</sup>, con las cuales el Ministerio de Defensa asignó la competencia de las Fuerzas Militares para combatir los GAO dejando a la Policía Nacional los GDO. Esa nueva clasificación, caracteriza a los GAO con criterios que “comprenderá, entre otros, la identificación de estructuras, su conformación, actividades ilícitas y zonas con su presencia, así como, su nivel de hostilidades y de organización” (Directiva 016, 2016, pág. 3).

Lo anterior, se utiliza para determinar la participación de esos grupos en el CANI, con el fin aclarar los medios y métodos que la fuerza pública podría utilizar para desarticularlos. Es importante mencionar que, la definición que utiliza la Directiva 015 (2016) para los GAO fue transcrita posteriormente en el artículo 2° de la ley 1908 (2018), el cual se menciona en la introducción de éste trabajo. Así mismo, para la identificación de éstos grupos se utilizan como elementos concurrentes los lineamientos la Jurisprudencia del Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia, caso del Fiscal v. Dusko Tadic, No. IT-94-1-AR72 y la CC (2007), la cual igualmente fue relacionados en el acápite de DIH.

Con esas Directivas, afirman Macías y Ayala (2019) se le:

Abrió la puerta a la posibilidad de utilizar fuerza letal contra los GAO –incluidos bombardeos y asaltos aéreos, entre otros medios–, respetando el derecho internacional humanitario (DIH) y sin darle estatus político a ninguno de ellos. (pág. 20). Así las cosas, señalan los autores que fueron tres los GAO contra quienes el Ejército Nacional seguiría su confrontación: “los Urabeños (Clan del Golfo), los Pelusos y los Puntilleros”. (pág. 20).

---

<sup>48</sup> La Directiva 016 del 2016 (Ministerio de Defensa Nacional) establece las instancias de coordinación entre el Fuerzas Armadas (Ejército Nacional – Fuerza Aérea Colombiana y Armada Nacional) y la Policía Nacional, así como los mecanismos de dirección enunciados en la Directiva 015 d 2016 (Ministerio de Defensa Nacional. Directiva Permanente No. 015).

Se llama la atención que como dentro de las funciones que la Directiva 016 (2016), se establece para el Puesto de Mando Unificado del Nivel Regional la realización de coordinaciones necesarias para “Definir responsabilidades y asignar tareas entre las Fuerzas Militares y la Policía Nacional en el marco de las acciones de lucha contra los GAO” (pág. 4), se requiere un análisis juicioso para asignar tareas que terminen en operaciones militares o procedimientos policiales, siguiendo los ámbitos de competencia de cada institución y los estándares internacionales en materia del uso de la fuerza permitido para cada uno. Sin embargo, la misma directiva reconoce que las instrucciones que se impartan a los subalternos deben estar limitadas por el DIH y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos [DIDH]:

Las operaciones y operativos que realicen las Fuerzas Militares y la Policía Nacional en contra de los GAO se regirán bajo el DIH según los criterios para el uso de la fuerza establecidos en la Directiva Ministerial No. 021 de 2015. Cuando se solicite asistencia militar para enfrentar a los GAO, las fuerzas militares actuarán en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH). (pág. 4).

De otra parte, es importante dejar claro, que hoy en día se encuentra vigente, además de las directivas mencionadas, la Directiva 037 del 2017 (Ministerio de Defensa Nacional) que incluye la categoría de los Grupos Armados Organizados- Residuales (GAO-R) definiéndolos como:

Aquellos grupos integrados por sujetos antes pertenecientes a las desaparecidas FARC, y señala que por su disposición en el terreno, su capacidad de fuego y de atacar contra la población civil y los representantes del Estado, son vistos como una amenaza. (Pirateque Perdomo, 2018).

### **3. Política de Defensa y Seguridad [PDS]: Para la legalidad, el emprendimiento y la equidad**

La PDS “Para la legalidad, el emprendimiento y la equidad” (2019) es el documento Marco del presidente Iván Duque Márquez que sirve como hoja de ruta para responder a las amenazas y desafíos de seguridad, desde un enfoque multidimensional y con el fin de fortalecer la legitimidad estatal. La cual fue elaborada conjuntamente entre el Ministerio de Defensa Nacional, la Consejería de Seguridad Nacional y las Fuerzas Armadas, articulándose con otras políticas que el Gobierno adelanta en “materia de estabilización, protección de líderes sociales y defensores de derechos humanos (Plan de Acción Oportuna –PAO), la política de Paz con Legalidad, la Política Exterior y la Política Integral contra las Droga ‘Ruta Futuro’”. (pág. 7).

En el ABC de la Política (2019) expone las virtudes de la estrategia enunciando que se califica como de interés nacional principal y prevalente el agua, la biodiversidad y el medio ambiente, lo que convierte en un asunto de seguridad su protección y preservación frente a intereses extranjeros y a la acción del narcotráfico, la extracción ilícita de minerales y la deforestación.

De otra parte, se enfocan las estrategias a los cambios en los escenarios de seguridad, la existencia de amenazas tradicionales y la persistencia de aquellas vinculadas al terrorismo y al delito transnacional, al igual que los delitos que afectan con más severidad a los ciudadanos. Así mismo, reconoce que, frente a los retos de construcción y consolidación de la legalidad en los territorios, es insuficiente el despliegue de Fuerza Pública, por lo tanto, requiere que ella actúe con el respaldo de los ciudadanos, sin que se haga claridad sobre las obligaciones o el papel que juegan en la implementación de la

política, para modificar los contextos que favorecen el surgimiento, mantenimiento y reproducción de la criminalidad.

En cuanto a la red de participación cívica, se considera que la misma debe ser parte de una ley y no de una política de seguridad, pues al involucrar activamente a la población civil como estrategia para contrarrestar el actuar de los GAO y GDO se desborda el contenido de los compromisos que se tienen constitucionalmente por parte de la ciudadanía y desconoce el principio de distinción del DIH. En este aspecto es importante señalar que la CC (2002a) ha afirmado que:

Las estrategias de seguridad y defensa pueden contemplar un papel para los particulares. Así, y sin que esta enumeración sea taxativa, pueden comprender mecanismos de cooperación con la administración de justicia y con la fuerza pública, pero sin colocar a los civiles en la disyuntiva de ser aliados o enemigos; dichas estrategias pueden igualmente establecer programas de sensibilización y alerta frente al terrorismo, pero sin transformar a los particulares en espías al servicio del Estado, o en sucedáneos de la fuerza pública. (pág. 84).

En otro aparte, establece la PDS, que los esfuerzos estatales tienen el propósito de pasar del control militar al control institucional del territorio, pues se pretende llevar la institucionalidad a todos los rincones del país dependiendo de las necesidades de seguridad en cada región, con el fin de realizar programas y ejecutar políticas que conlleven al cumplimiento de las funciones del Estado consagradas en la Carta Política, entre ellas garantizar el pleno ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos en ambientes de paz.

En otro capítulo, la política identifica las principales amenazas en materia de seguridad, que van desde organizaciones criminales, microtráfico, narcotráfico, hurto, extorción, el ataque a infraestructura crítica hasta amenazas externas relacionadas con la

intención de afectar la integridad territorial, inestabilidad en países vecinos e injerencias de potencias extrahemisféricas. Señala que el Consejo de Seguridad Nacional en julio de 2018 clasificó a en la categoría de GAO a los siguientes grupos: “autodenominado Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Clan del Golfo, Los Pelusos, Los Puntilleros y los GAO Residuales” (pág. 23). Así mismo, utiliza los datos del Sector Defensa y Seguridad para afirmar que los GAO:

Superan ya los 3.000 integrantes, entre individuos en armas y redes de apoyo, conocidas como milicias y que tienen capacidad de acción violenta. En el último año el ELN creció en cerca de 1.000 miembros vinculados a estructuras violentas, llegando a ser más de 4.000 sus miembros, y el Clan del Golfo conserva más de 1.600 hombres en armas, junto a un número superior de personas vinculadas a redes criminales. (pág. 23).

Afirma el documento que para enfrentar las amenazas con éxito se requiere una visión multidimensional de la seguridad que trascienda el componente militar y policial, asumiendo la seguridad integralmente como una tarea de la sociedad y del conjunto de instituciones estatales relevantes para garantizar los derechos civiles, económicos, sociales, culturales y los ligados al medio ambiente.

Dicha política utiliza cinco ejes de la transformación estratégica para lograr el acompañamiento institucional, de la fuerza pública y de la sociedad civil: “Agua, biodiversidad y medio ambiente; seguridad cooperativa; disrupción del delito; del control militar al control institucional del territorio y innovación, ciencia y tecnología” (pág. 2).

De otra parte, trabaja en seis Líneas: “Disuasión y Diplomacia para la Defensa y la Seguridad; protección de la población y seguridad ciudadana; acción unificada; sustituir la economía ilícita por lícita; inteligencia, contrainteligencia e investigación criminal; y fortalecimiento institucional, eficiencia y bienestar.” (pág. 3).

Una vez mencionada en términos generales la PSD del actual gobierno, es importante tener en cuenta que el Estado Social de Derecho, democrático y pluralista, fundado en el reconocimiento de la dignidad humana y la prevalencia de los derechos de la persona contemplado en la CP (1991), impone unas obligaciones a los ciudadanos relacionadas con el orden público y la seguridad, contenidas en el artículo 95 (deber de apoyar a las autoridades para mantener la independencia y la integridad nacional) y 216 (deber de tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan para defender la independencia nacional y las instituciones públicas), que deben ser interpretados dentro del sistema legal de manera que sean compatibles con el respeto del pluralismo, la garantía de los derechos humanos, la libertad crítica y la participación en las decisiones que afecten su entorno.

Por ello, la PDS de actual gobierno, o de los que le sigan en turno, puede incluir alternativas de colaboración con la administración de justicia o la fuerza pública a cargo de los ciudadanos, pero ello no puede desbordar las cargas y compromisos de la sociedad civil con el país al punto de afectar sus derechos y libertades, pues no es viable a la luz de la constitución ni del DIH involucrarlos directamente en el conflicto e identificarlos como aliados o enemigos del Estado. En el mismo sentido, le es legalmente permitido a las autoridades sensibilizarlos en programas de alerta contra el terrorismo, pero nunca convertirlos en espías al servicio de los cuerpos de inteligencia o reemplazar a los organismos de seguridad pues el monopolio legítimo de la fuerza está en cabeza del Estado y no de la ciudadanía. El promulgar políticas que involucren a los civiles en el CANI transgrede el principio de distinción del DIH y desconoce el mandato constitucional, según

el cual, las tareas de protección de la soberanía y el orden público corresponden a la Fuerza Pública de manera exclusiva, y no a los particulares.

La CC (2002a) ha decantado varias limitaciones constitucionales y fundamentos básicos a las PDS, los cuales se relacionan a continuación:

- No pueden vulnerar los derechos constitucionales, con la excusa de perseguir, en abstracto, objetivos de interés general, que no han sido concretados en fines específicos e imperiosos.
- No puede desconocer el pluralismo y la participación democrática, así como la autonomía de la sociedad civil.
- Las personas no pueden ser obligadas a proteger y ser garantes de la seguridad del Estado.
- Los deberes que se le imponen a los ciudadanos, en materia de orden público deben, ser compatibles con el respeto de la dignidad humana y con la naturaleza democrática del Estado colombiano.
- No se pueden imponer deberes a la población civil, que terminen involucrándola en el conflicto armado.
- Los deberes deben estar previamente definidos, en forma específica y precisa, en la ley, para que puedan ser obligaciones exigibles y sancionables.
- Las limitaciones a los derechos constitucionales deben ser incorporados en una ley estatutaria.

- No pueden desconocer la supremacía del poder civil sobre la Fuerza Pública, ni vulnerar la separación de poderes, ni afectar la dirección presidencial sobre las Fuerzas Armadas.
- Una regulación ordinaria no puede prever un régimen más gravoso para los derechos que el propio estado de excepción, ni abrir la posibilidad para que las autoridades ejerzan facultades que desborden las que podrían tener en el estado de excepción.

#### **4. La Seguridad en un escenario de posacuerdo**

Con el fin de la guerra fría, la agenda mundial tuvo un cambio en el aspecto de soberanía y sus amenazas. Esta nueva situación política en el hemisferio marca el inicio de lo que Yepe (2011) llama la “diplomacia de las cumbres”, empezando así el cambio en las agendas. Las agendas multinacionales se formalizan, con el inicio de las reuniones en varias subregiones, pero también se abren agendas a nivel de los representantes de las diferentes ramas del poder de los Estados.

En este contexto, en 1994 el Informe de desarrollo humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) expuso la necesidad de transitar a un nuevo paradigma de seguridad. A partir de entonces se ha promovido la adopción y aplicación del concepto de “seguridad humana”, el cual se relaciona estrechamente con la universalización y promoción de los valores contenidos en la “Declaración universal de los derechos humanos”. Ello significa garantizar las libertades vitales, proteger a las personas expuestas a las amenazas y a ciertas situaciones peligrosas, así como robustecer su fortaleza y aspiraciones en sus proyectos de vida. Autores como Rojas y Álvarez (2010),

consideran que el concepto de seguridad humana nació del desarrollo humano como paradigma y del reconocimiento de la percepción de un sentimiento de inseguridad focalizado más en las preocupaciones de la vida cotidiana que en el temor de la guerra en el mundo.

Este concepto no reemplaza ni subestima las condiciones clásicas de la seguridad, sino las complementa de cara a una mejor adaptación a los procesos de la globalización. Dicho concepto, como lo exponen Rojas y Álvarez (2010), se preocupa por la persona y la comunidad más que por la del Estado, por lo tanto, incluye amenazas y toma en cuenta los agentes y actores de la sociedad civil además de los estatales, por ello alcanzarla contiene tanto la protección de la persona como su potenciación.

De otra parte, menciona Niño (2020) que Buzan<sup>49</sup>, uno de los integrantes de la Escuela de Copenhague<sup>50</sup> concibe que el concepto de seguridad:

No se limita a una sola dimensión sino a cinco: militar, política, económica, social y medioambiental. La seguridad militar se refiere a la defensa del Estado en cuanto a la soberanía, independencia, el territorio y las amenazas que puedan representar otros Estados. La seguridad política incluye estabilidad en la institucionalidad estatal, el sistema de gobierno y los niveles de legitimidad. La seguridad social se relaciona con la capacidad de las sociedades para conservar y reproducir sus tradiciones, cultura, idioma, religión e identidad nacional. La seguridad económica se centra en la capacidad de acceso a los recursos, al financiamiento y a los mercados necesarios para sostener cierto nivel de bienestar y poder estatal. Por último, la seguridad ambiental tiene que ver con el mantenimiento de las condiciones ambientales para el sostenimiento de la vida social y económica. (pág. 12).

---

<sup>49</sup> Buzan, B. (1991). *People, States and Fear an Agenda for International Security Studies in the Post- Cold War Era*. London: Harvester Wheatsheaf.

<sup>50</sup> El término “Escuela de Copenhague” fue acuñado por primera vez por McSweeney en 1996 y desde una perspectiva sociológica, se refiere a una serie de investigadores que trabajan en el Instituto de Investigación para la Paz de Copenhague y en 1985 elaboraron una investigación pionera sobre la “seguridad europea”.

Así las cosas, en la evolución del concepto de Seguridad es importante para la seguridad regional en las Américas el acuerdo de Bridgetown de la Organización de los Estados Americanos [OEA] (2002), donde se utiliza el concepto de “seguridad multidimensional”, teniendo en cuenta que las amenazas son transnacionales y se debe incrementar la confianza mutua entre los Estados, con énfasis en el control de armas y el desarme, pero también hay consenso con respecto a que la seguridad puede ser amenazada por fenómenos políticos, económicos, sociales, ambientales y de salud.

Con este enfoque la Organización OEA en la Declaración sobre seguridad en las Américas (2003) reconoce las siguientes amenazas tradicionales, nuevas preocupaciones y desafíos de diversa naturaleza:

- El terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos;
- La pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados;
- Los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente;
- La trata de personas;
- Los ataques a la seguridad cibernética;
- La posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos; y
- La posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas.

Acosta (2018) refiere que para Fuentes<sup>51</sup> los puntos cardinales del esquema que representa la seguridad multidimensional son:

La seguridad cooperativa, la cual hace referencia a los problemas de seguridad común; la seguridad democrática, tal rama hace hincapié en defender la democracia

---

<sup>51</sup> Fuentes, C. (2013). De la Seguridad Colectiva a la Responsabilidad de Proteger: Perspectivas Globales y Latinoamericanas. (S.I.): FLACSO

como valor elemental; la seguridad nacional, esta derivación presenta los puntos que se deben defender de la soberanía nacional; finalmente, la división de la seguridad humana. Esta última esfera se encarga de proteger a las personas en cualquiera de los ámbitos en donde haya riesgo y es la esquina de la matriz de la seguridad multidimensional que más subdivisiones trata como la seguridad económica, alimentaria, personal, política, comunitaria, de la salud y la ambiental. (pág. 109).

Conforme a las nuevas concepciones dicen Rojas y Álvarez (2010), que es evidente que se vela por la seguridad del propio Estado y por la seguridad de todos los Estados, llamada Seguridad Internacional. También se le reconoce la preponderancia al individuo, en el concepto de seguridad multidimensional, como centro estratégico y por el cual se toman las medidas para brindarle la seguridad, para ello se utiliza la trilogía seguridad humana, seguridad estatal y seguridad internacional, y los énfasis sobre los cuales toma preponderancia pueden variar según el escenario.

Así las cosas, se puede decir siguiendo a Rojas y Álvarez (2010), que hay una percepción diferente del concepto de las amenazas a la seguridad nacional, tomando preponderancia, ya no solo la estabilidad propia, sino el desarrollo económico y social propio de la inestabilidad del Estado vecino. En este aspecto, las obligaciones estatales internacionales de Colombia afectan el concepto de seguridad, por cuanto el pertenecer a organismos internacionales como la Organización del Tratado del Atlántico Norte<sup>52</sup> [OTAN]<sup>53</sup>, la política de seguridad y defensa se permea no solo de la seguridad humana y

---

<sup>52</sup> En su página web la OTAN refiere que es “una organización internacional de carácter político-militar creada mediante el Tratado de Washington suscrito el 4 de abril de 1949, cuyo fin esencial es la salvaguarda de la libertad y la seguridad de los países parte por medios políticos o militares a través de los cuales promueve los valores democráticos, el diálogo y la cooperación en asuntos de seguridad y defensa con el objeto de construir confianza y prevenir conflictos”. Ver [https://www.nato.int/nato.welcome/index\\_es.html](https://www.nato.int/nato.welcome/index_es.html)

<sup>53</sup> Aprobado mediante la Ley 1839 del 12 de julio de 2017 “Por medio de la cual se aprueba el acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de Información” y declarado exequible por la CC con la Sentencia C-144 de 2018. MP: Antonio José Lizarazo Ocampo.

multidimensional, sino de conceptos como la “seguridad cooperativa<sup>54</sup>”, cuyo concepto estratégico afirma que la seguridad euroatlántica está mejor garantizada a través de una amplia red de relaciones con países y organizaciones de todo el mundo (2019).

La seguridad pública en Colombia para los próximos años en un escenario de posacuerdo según Delgado (2014), implicaría la culminación de la confrontación bélica entre el Estado representado por su Fuerza Pública y los integrantes de los grupos guerrilleros organizados al margen de la Ley, sin perder de vista las amenazas externas y las obligaciones internacionales en la agenda mundial de seguridad no solo de la región sino a nivel mundial.

Lo anterior, permite que la Fuerza Militar estatal que se ha preparado para combatir el enemigo interno en una guerra contrainsurgente durante tantos años, no pueda seguir actuando igual en un contexto de posacuerdo, donde las amenazas que surgen contra la seguridad pública son diversas y multidimensionales, las cuales se deben neutralizar y combatir con respeto del DIH y del DIDH, contribuyendo al desarrollo de la sociedad y la construcción de la anhelada paz.

En éste orden de ideas, la tarea principal del Estado Colombiano en este periodo de posacuerdo es redefinir los roles a cumplir por sus Fuerzas de Seguridad, y en especial el Ejército de Colombia [EJC], teniendo en cuenta el marco jurídico que permite sus operaciones. Todo ello, enmarcado dentro de las tendencias actuales de la agenda regional

---

<sup>54</sup> Según Hardy (2003) para el Dr. Paul Stares, es: La creación de un ambiente de seguridad estable y predecible a través de la “regulación mutua” de las capacidades militares y los ejercicios operativos que generan o pueden generar desconfianza e incertidumbre, agrega luego que, lo que distingue a la Seguridad Cooperativa de los enfoques tradicionales es su énfasis en la “prevención”. En lugar de disuadir amenazas a la seguridad nacional o prepararse para combatir las si éstas llegan a concretarse, la Seguridad Cooperativa apunta, en primer lugar, a evitar que surjan. (pág. 4).

en materia de seguridad, la cual reconoce la mutación de las amenazas y la lucha contra el crimen organizado transnacional (Hirst, 2003).

## **5. Las Amenazas tradicionales, emergentes e híbridas**

Conforme lo dicho en los párrafos anteriores, la alineación de la agenda requiere el concepto de amenaza, pues como lo menciona Torrijos (2018) ello permite identificar los proceso y actores en que debe enfocarse una PDS del Estado y así, determinar las estrategias para combatirlas, incluyendo indicadores cuantificables que permiten a los analistas determinar de manera objetiva la posibilidad de atentados y orientar la toma de decisiones para prevenir su materialización o reducir su impacto.

En tal sentido, afirma Torrijos y Balaguera (2018) que se entiende por amenaza lo dicho por Pankratz<sup>55</sup>, como aquella “situación en que la que un actor pone en riesgo la seguridad de otro actor” (pág. 52), lo que implica el análisis de tres dimensiones: la capacidad y el potencial de causar daño, la intención de agredir o poner en peligro la integridad de otro autor y los casos en que el autor cuenta con potencial de vulnerar la seguridad de un tercero, pero lo hace de manera no intencionada. Adicionalmente, la complejidad del fenómeno incluye factores como la vulnerabilidad frente al atentado que se expresa en la probabilidad de éxito del ataque, las características del perpetrador y las consecuencias de un atentado exitoso.

---

<sup>55</sup> Pankratz, T. (2016). Reflections on the Term “Strategic Treat”. En A. Dengg y M. Schurian (eds). *Networked Insecurity- Hybrid Treats in the 21st Century* (pp. 17-23). Viena: Ministerio Federal de la Defensa de la República de Austria.

Las amenazas a la seguridad nacional<sup>56</sup> según Borrero (2018) se pueden clasificar en:

- a) Las amenazas tradicionales derivadas de la competencia entre los Estados en el sistema internacional, que atañen a la soberanía, la independencia, la integridad territorial y la protección de la población frente a amenazas externas; y
- b) Las amenazas “nuevas” que han surgido en los últimos tiempos en la medida en que la globalización avanza y se transnacionalizan las relaciones de todo tipo entre las sociedades. Las más importantes son: i) Las insurgencias armadas, factor de desregulación de los conflictos y amenaza a la institucionalidad de los Estados; ii) El terrorismo, tanto de origen nacional como internacional; iii) El crimen organizado transnacional: el narcotráfico, el tráfico ilegal de armas y explosivos, el tráfico de personas, y los tráficos de materiales minerales valiosos, materiales radioactivos y bioquímicos, realizados por fuera de controles y regulaciones; iv) Las migraciones incontroladas. (págs. 73-74).

Para otros autores, en la clasificación de las amenazas postulan las llamadas amenazas híbridas, que según Torrijos y Balaguera (2018) son definidas por Dengg y Schurian<sup>57</sup> como:

Una amenaza al Estado o a una alianza que emana de la capacidad y la intención de un actor de usar su potencial de manera focalizada, que es coordinada en tiempo, así como en ser multidimensional (política, económica, militar, social, medios, etc.) para promover sus intereses” (pág. 58).

Es decir, que se pone en peligro la estabilidad de la soberanía, por actores no estatales que persiguen intereses económicos, penetrando el Estado a través de la

---

<sup>56</sup> En la cartilla de los Conceptos normativos de la gestión pública territorial para la convivencia y la seguridad (2020) se dice que es: “El esfuerzo nacional concertado para prevenir los ataques terroristas, reducir las vulnerabilidades a estos, atender desastres naturales y otras emergencias (MFRE-02). Cubre la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional; las fronteras y la infraestructura estratégica.” (pág. 12)

<sup>57</sup> A. Dengg y M. Schurian (eds). *Networked Insecurity- Hybrid Treats in the 21st Century* (pp. 81-113). Viena: Ministerio Federal de la Defensa de la República de Austria.

corrupción y empleando diferentes niveles de violencia, sin que se pueda hablar de una guerra civil pero tampoco de una situación de normalidad.

Torrijos y Balaguera (2018) recuerdan que Dengg y Schurian<sup>58</sup> precisan, que esos actores no buscan la eliminación del Estado sino su fractura interna dado que atacan diferentes frentes y se puede presentar en formas como desestabilización, desintegración, perturbación, terror, volatilidad económica, aislamiento diplomático, etc.

Por su parte, la Comisión Europea (2016) emite una comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo Europeo en el cual define las amenazas híbridas como:

La mezcla de actividades coercitivas y subversivas, de métodos convencionales y no convencionales (es decir, diplomáticos, militares, económicos y tecnológicos), que pueden ser utilizados de forma coordinada por agentes estatales o no estatales para lograr objetivos específicos, manteniéndose por debajo del umbral de una guerra declarada oficialmente. Suelen aprovecharse las vulnerabilidades del objetivo y generarse ambigüedad para obstaculizar los procesos decisorios. Las campañas de desinformación masiva, que recurren a los medios sociales para controlar el discurso político o para radicalizar, contratar y manipular a individuos que actúan por delegación, pueden constituir vectores de estas amenazas híbridas (págs. 1-2).

Torrijos y Balaguera (2018) afirman que al ser tan complejas las amenazas híbridas no es fácil evaluarlas ni determinar su potencial para causar daño, el cual se incrementa al actuar en áreas que han sido llamadas por Chambers<sup>59</sup> como zonas grises, es decir:

Escenarios entre la guerra y la paz en los que hay competencia entre actores en campos políticos, económicos o de seguridad; caracterizados por la ambigüedad y la difuminación de líneas divisorias en sus inmediaciones. En ellas, se facilita la interoperabilidad entre tácticas de distinto orden, como lo son acciones no violentas de resistencia civil, operaciones de guerra informática o proselitismo político” (pág. 59).

---

<sup>58</sup> A. Dengg y M. Schurian (eds). *Networked Insecurity- Hybrid Treats in the 21st Century* (pp. 43). Viena: Ministerio Federal de la Defensa de la República de Austria

<sup>59</sup> CHAMBERS, John. *Countering Gray Zone-Hybrid Threats*. West Point (NY). Modern War Institute, 2016

Para el Estado es necesario capacitar sus Fuerzas Militares para identificar y repeler esas amenazas de forma oportuna y proporcional a la agresión, pues de lo contrario, afirman Torrijos y Balaguera (2018) “los efectos podrían ser contraproducentes para las agencias de seguridad” (pág. 61), generando desconfianza entre los ciudadanos y crisis institucional del aparato estatal. Vale la pena resaltar que neutralizar este tipo de amenazas, también requiere la acción conjunta y mancomunada de todo el Estado, pues su actuar afecta diferentes campos, siendo importante la prevención y educación de la sociedad civil.

De otra parte, en cuanto a la legislación Colombiana se encuentran algunas normas que han hecho referencia a las amenazas de manera general sin definirlas, tal es el caso de la ley de 1621 (2013) que fortalece el Marco Jurídico que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal, mencionando en el artículo 2° que con el “objetivo de proteger los derechos humanos, prevenir y combatir amenazas internas o externas contra la vigencia del régimen democrático, el régimen constitucional y legal, la seguridad y la defensa nacional” (pág. 1). Más adelante, en el literal “b” del artículo 4° de manera enunciativa dice que la protección de las instituciones y los ciudadanos se dará “frente a amenazas tales como el terrorismo, el crimen organizado, el narcotráfico, el secuestro, el tráfico de armas, municiones, explosivos y otros materiales relacionados, el lavado de activos, y otras amenazas similares” (pág. 2) que complementa los tipos penales que contienen esas actividades delictivas para la persecución del delito.

Adicional a lo anterior, está la ley 800 (2003) por medio de la cual se aprueban la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Protocolo para Prevenir, Reprimir y sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres

y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el quince (15) de noviembre de dos mil (2000), con el fin de combatir los grupos dedicados al narcotráfico, la subversión, el secuestro, el hurto de vehículos y la piratería terrestre.

Como se pudo observar las amenazas en el contexto de posacuerdo, no han desaparecido, por el contrario, han incrementado su accionar afectando indiscriminadamente el ejercicio legítimo de los derechos y libertades de los ciudadanos ubicados en zonas urbanas o rurales. El Presidente de la República como comandante supremo de la Fuerza Pública y en especial del Ejército, debe sustentar su PDS teniendo definidas e identificadas las amenazas y la acciones que van a emprender con el uso legítimo de la fuerza para perseguir, neutralizar y desarticular los GAO a través del poderío militar. Sin embargo, su PDS debe ceñirse al marco constitucional siguiendo unas reglas mínimas que no choquen con las garantías consagradas en la CP (1991) e integrando a la ciudadanía sin correr el riesgo de involucrarla directamente en el CANI ni convertirla en un espía o una fuerza que sustituya al Ejército Nacional.

### **Capítulo III: La Transformación del Ejército Nacional y los lineamientos mínimos de su Rol para enfrentar las amenazas en un contexto de Posacuerdo**

En el anterior capítulo se planteó la manera como el EJC era conducido por cada gobierno a través de las PDS, para seguir un derrotero que lo llevara a enfrentar las amenazas que aquejaban al país logrando su fortalecimiento y el desarrollo de operaciones militares exitosas. Este panorama, permitió una salida negociada con uno de los actores armados no estatales más reconocido a nivel nacional e internacional; sin embargo, el efecto no fue la paz estable y duradera, sino que al neutralizar su actuar se visibilizaron otras amenazas y emergieron otras tantas, lo que ha puesto a prueba la experiencia y capacidad de respuesta del EJC para asegurar la paz y cumplir con su deber constitucional, como se tratará en el presente capítulo. Ahora, conoceremos el proceso de transformación del EJC para estar a la par con las exigencias del nuevo escenario nacional, sin descuidar las obligaciones internacionales que tiene el Estado Colombiano en materia de Seguridad, que permitirán finalmente definir unos lineamientos que nos aproximen al Rol del EJC para enfrentar las amenazas en un contexto de posacuerdo.

#### **1. El proceso de Transformación del Ejército del Futuro**

Los compromisos internacionales en materia de seguridad, los cambios en el mundo globalizado, las nuevas tecnologías, el fortalecimiento institucional del Estado para llegar a todo el territorio nacional, la protección de los derechos humanos y las nuevas amenazas obligan a la fuerza pública a flexibilizarse y adaptarse mediante nuevos planteamientos, doctrinas y estrategias que respondan a las mutaciones de los grupos armados y garanticen los derechos y libertades de una sociedad pluralista, diversa, abierta y reflexiva.

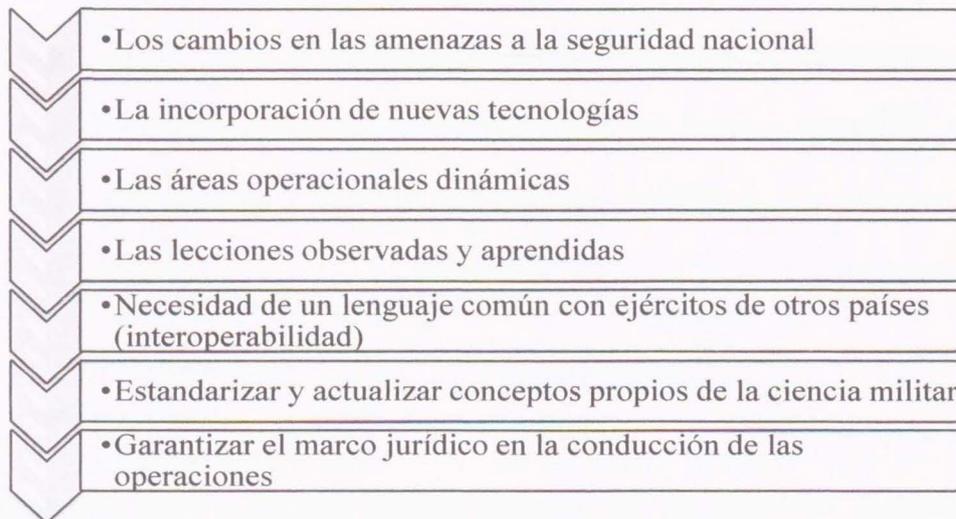
Menciona Gómez (2019) que el Sector Defensa desde el año 2011 inició un proceso de transformación del EJC, para ampliar sus funciones a campos donde antes no interviniera o aprovechar su experiencia y prepararlo para ejercer su nueva labor en:

a) Diplomacia para la seguridad, en razón de la internacionalización profunda de las relaciones y la interdependencia entre Estados, sociedades y grupos, b) Acción integral de defensa, seguridad y control sobre el territorio como mecanismo de protección de su población, c) Atención y prevención de desastres, en particular, en razón del cambio climático, d) Modelo de Planeación por Capacidades diseñado en atención a la variedad y cambios de las amenazas, e) Modelo de sostenibilidad del gasto, f) Ciberdefensa y Ciberseguridad, y por último g) Ciencia, tecnología e innovación para la defensa y la seguridad <sup>60</sup> (págs. 72-73)

Los anteriores parámetros generaron, según Rojas (2017) procesos de revisión de la doctrina a partir de las siguientes variables representada en el gráfico 1:

### Gráfico 1:

#### *Variables revisión de la Doctrina*



Nota. Elaboración propia. Fuente Rojas, (2017, pág. 110).

<sup>60</sup>Ministerio de Defensa Nacional, Avances y resultados del sector defensa 2011-2012, [https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Sobre\\_el\\_Ministerio/RendicionCuentas/2012/AvancesresultadosSectDef2011\\_2012.pdf](https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Sobre_el_Ministerio/RendicionCuentas/2012/AvancesresultadosSectDef2011_2012.pdf) Páginas 30-42. (Consultado el 11 de Enero de 2019).

Con fundamento en lo anterior, afirman Ciro y Correa (2014) que el MDN e incluso la misma institución crearon varios comités para diagnosticar, analizar y realizar propuestas encaminadas a construir el Ejército del futuro, así:

- En el 2011 se conformó el Comité de Revisión Estratégica e Innovación (CRE-i) con el objeto de plantear estrategias para reducir la amenaza mediante análisis estructurales sistémicos, tanto de las propias tropas como del enemigo.
- En el 2012 se integró el Comité Estratégico de Transformación e Innovación (CETI), cuya función consistió en diagnosticar y examinar la Fuerza como sistema, con el fin de formular estrategias y líneas de esfuerzo tendientes a efectuar una reingeniería y optimización de los procesos que el Ejército realiza.
- En el 2013, el Ejército Nacional de Colombia constituyó el Comité Estratégico de Diseño del Ejército del Futuro (CEDEF), encargado de concebir el modelo del Ejército del futuro con criterios, premisas y políticas del nivel estratégico, y alineado con los requerimientos de las áreas misionales definidas por el sector Defensa.

Resaltan Ciro y Correa (2014) después de un riguroso análisis, el proyecto del Ejército del futuro responde al mandato establecido en la CP (1991) como son la defensa de la soberanía, la seguridad, la integridad del territorio, los derechos humanos, el respeto por

el DIH y el ejercicio de la función pública de manera eficiente, eficaz, transparente y sostenible.

Al finalizar la transformación, exponen Ciro y Correa (2014), se tendrá una Fuerza Multimisión<sup>61</sup> que:

Se materializa en una serie de estructuras, organizaciones<sup>62</sup> y capacidades genéricas<sup>63</sup>, que a través de un proceso general de cambio y evolución<sup>64</sup> crean las condiciones para el salto cualitativo desde un Ejército de combate experto en contrainsurgencia, a un Ejército eficiente en el uso de los recursos, calificado para conducir operaciones militares en el teatro de la guerra/área de operaciones, que posee la experticia y el valor suficiente para alcanzar los cometidos constitucionales, con sujeción al Estado de Derecho. (pág. 53).

Para lograr este cometido se dio inicio al Plan de Transformación Ejército del Futuro [PETEF] y al Comando de Transformación para el Ejército del Futuro [COTEF]. El PETEF afirma la Fundación Ideas para la Paz [FIP] (2018), estableció unas líneas de trabajo que “ayudarían al éxito de los acuerdos de paz, la estabilización y consolidación del territorio nacional; a anticipar y reducir el SAP [Sistema de Amenaza Persistente] y el impacto de las economías criminales” (pág. 7).

En el Libro Histórico del Plan Estratégico de Transformación Ejército del Futuro (2016) se relacionan como objetivos específicos:

---

<sup>61</sup> La Fuerza Multimisión es el estado final deseado: un Ejército configurado, entrenado, equipado y dotado de las capacidades necesarias para cumplir con los retos que impongan las áreas misionales del sector Defensa y un amplio rango de contingencias.

<sup>62</sup> Con estructuras y organizaciones se alude a las diferentes configuraciones futuras que tendrá el Ejército, particularmente organización y despliegue en el territorio, en función del nuevo concepto operacional.

<sup>63</sup> Capacidades genéricas: el Ejército de Colombia diseña sus capacidades por funciones de conducción de la guerra; dichas capacidades son genéricas, ya que doctrinariamente cada capacidad permite el desarrollo de maniobras y operaciones militares dentro de un concepto operacional. No se consideran capacidades específicas en respuesta a retos por área misional; son capacidades que integran y constituyen en su totalidad, el sistema de combate del Ejército.

<sup>64</sup> La transformación es un fenómeno continuo. Por esta razón, los cambios estructurados y estructurales que en este documento se plantean corresponden, por una parte, a una evolución que implica sostener y preservar capacidades actuales, adaptar conceptos, y, por otra, implementar innovaciones y transformaciones

- Ser más eficaz, eficiente y sostenible, de acuerdo con la realidad política, económica y social del país.
- Alinearse con las mejores prácticas identificadas en seguridad y defensa.
- Mejorar su desempeño en escenarios de incertidumbre.
- Formular respuestas frente al carácter cambiante del conflicto.
- Garantizar que las capacidades requeridas, contenidas en los conceptos, respondan a los retos y amenazas identificados en los contextos operacionales.
- Optimizar los procesos de soporte.
- Facilitar la interoperabilidad y el entendimiento común con otras Fuerzas.
- Promover la transparencia y relevancia institucional (pág. 43).

Así mismo, el PETEF fijó un cronograma en el año 2013 para alcanzar el proceso de transformación del Ejército para el año 2030 en tres tiempos (T)<sup>65</sup> como se muestra en la

Tabla 1:

**Tabla 1:**

*Cronograma Proceso de Transformación EJC al 2030*

<b>T1: Tiempo 1.0 (2014-2018)</b>	<b>T2: Tiempo 2.0 (2018-2022)</b>	<b>T3: Tiempo 3.0 (2023-2030)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Ejército Fuerte, Organizado, Entrenado, Motivado y Equipado [FOEME].</li> <li>➤ Etapa de estabilización y consolidación para apoyar la implementación de los acuerdos de paz y contrarrestar la evolución de la amenaza.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Fortalecer las capacidades por áreas misionales.</li> <li>➤ Fortalecer el poder de combate mediante el empleo de las Funciones de Conducción de la Guerra. [FCG]</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Consolidar un Ejército Multimisión preparado para atender misiones relacionadas con:               <ol style="list-style-type: none"> <li>a) El orden interno.</li> <li>b) La protección de la soberanía en las fronteras</li> <li>c) Participación en misiones internacionales.</li> <li>d) Esfuerzos de apoyo en áreas importantes para la agenda mundial: Medio Ambiente y la Atención de Desastres.</li> </ol> </li> </ul>

Nota. Elaboración propia. Fuente Gómez Parrado, (2019, pág. 84).

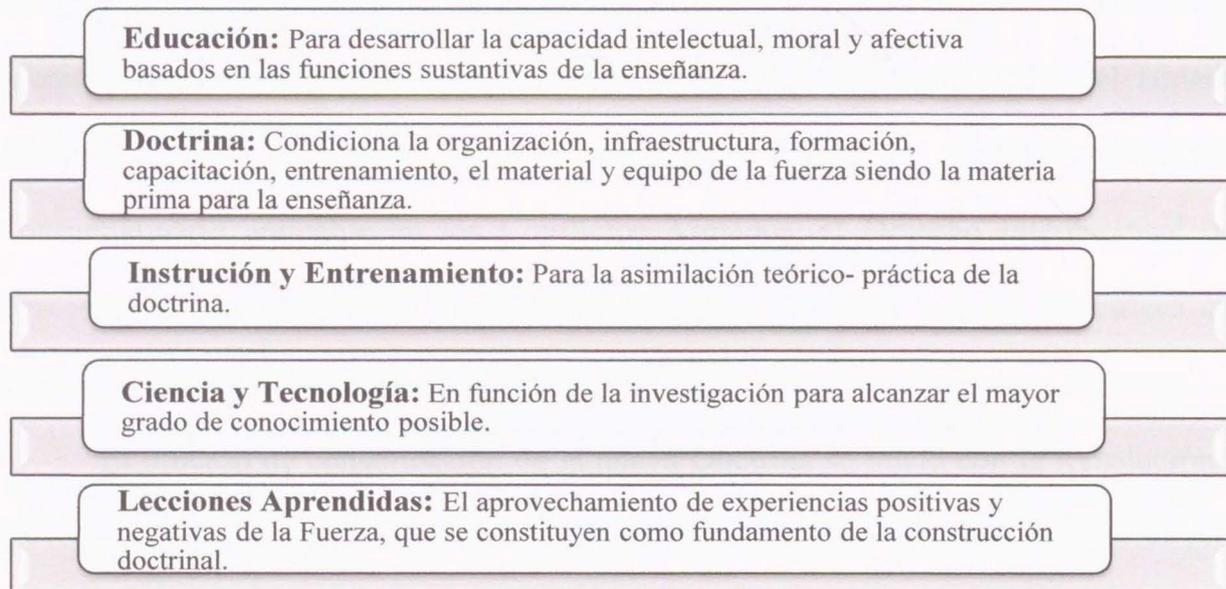
<sup>65</sup> <http://www.fuerzasmilitares.org/notas/colombia/ejercito-nacional/7309-petef.html>

De otra parte, relata Gómez (2019) que el COTEF fue creado en el año 2016 como unidad dentro de la institución para liderar y materializar el PETEF, realizando acciones como: “la modificación de procedimientos internos, las vías de interacción con otras instituciones del Estado, la reorganización de la estructura y el establecimiento de nuevas conceptualizaciones en torno a las relaciones civiles-militares.” (pág. 84).

Sumado a lo anterior menciona Rojas (2017), que se puso en marcha el Plan Minerva el cual es el plan estratégico del EJC para fortalecer la educación y doctrina. Sus lineamientos de desarrollo institucional se dan a través “del robustecimiento de los subsistemas de educación, doctrina, lecciones aprendidas, instrucción y entrenamiento, y ciencia y tecnología” (pág. 113). Esta estrategia educativa del EJC esta cimentada en cinco pilares, como se muestra en el gráfico 2:

### Gráfico 2:

#### *Pilares Estrategia Educativa*



Nota. Elaboración propia. Fuente Gómez Parrado, (2019, pág. 87).

De los anteriores pilares nos centraremos en conocer de manera general la nueva Doctrina adaptada por el EJC al contexto colombiano que lo lleve a cumplir con su función constitucional en un ambiente de posacuerdo para neutralizar las amenazas tradicionales, emergentes e híbridas.

## **2. La nueva Doctrina para el Ejército del Futuro**

En su proceso de transformación el EJC generó un cambio en su doctrina<sup>66</sup> la cual empieza a partir de lo que se conoce que funciona y se ha demostrado que sirve, que para la del EJC es el resultado, como lo asevera Rojas (2017) de la experiencia y lecciones aprendidas durante más de cincuenta años de conflicto irregular en la conducción de operaciones sostenidas.

Así mismo menciona Rojas (2017), la nueva doctrina está influenciada en su parte formal por la doctrina americana, pero su desarrollo se encuentra más unida a la práctica. En la revisión se procedió a adaptar los manuales y reglamentos a los conceptos operacionales de los ejércitos alineados con la doctrina de la Organización del Tratado del Atlántico Norte [OTAN], pero respetando el DIH, el Derecho Internacional Consuetudinario aplicable en los Conflictos Armados, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos [DIDH], los derechos Humanos [DDHH] y todas directrices que se aplican a la conducción de las hostilidades y el uso de la fuerza y las armas de fuego.

El proceso de consolidación de la nueva Doctrina se inició con la Resolución 3402 (2016) y continuado la Directiva Permanente No 0190 (2014) que trata sobre el Proceso

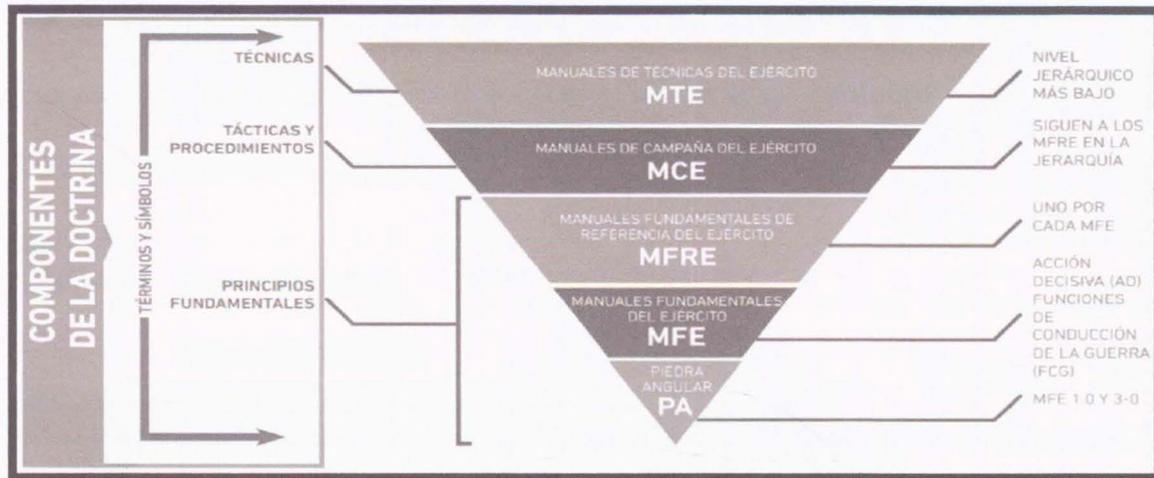
---

<sup>66</sup> El Manual Fundamental de Referencia del Ejército 1-01 [MFE 1-01] (2016) define la Doctrina del Ejército como “los principios fundamentales con sus correspondientes tácticas, técnicas, procedimientos y términos y símbolos empleados para la conducción de las operaciones y mediante los cuales ejército de combate y los elementos del ejército generador de fuerza, que apoyan directamente las operaciones, guían sus acciones en cumplimiento de los objetivos nacionales” (pág. 10).

para la actualización y generación de la doctrina en el Ejército. La nueva Doctrina dividió los principios, tácticas, técnicas y procedimientos de manera jerárquica en varios niveles<sup>67</sup>: Manuales Fundamentales del Ejército [MFE], Manuales Fundamentales de Referencia del Ejército [MFRE], Manuales de Campaña del Ejército [MCE] y los Manuales de Técnicas del Ejército [MTE], conforme se muestra en el gráfico 3:

### Gráfico 3:

#### *Niveles Doctrina Pirámide Invertida*



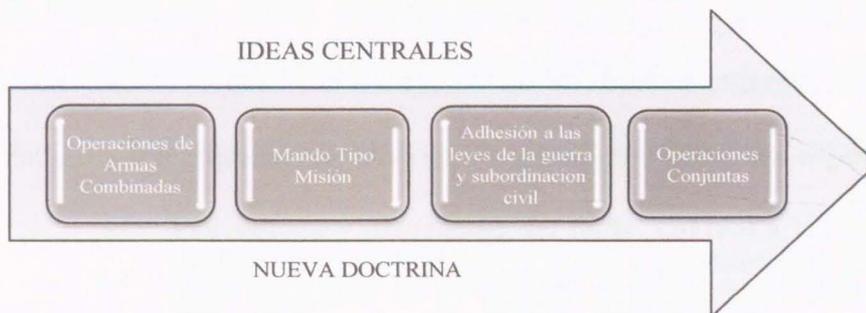
Nota. CEDOE (2017, pág. 10).

<sup>67</sup> Según el Manual Fundamental del Ejército 1-01 [MFE1-01] (2016) cada nivel contiene la siguiente información para la conducción de operaciones: a) Los MFE contienen los principios fundamentales mediante los cuales las unidades del ejército de combate y los elementos del ejército generador que apoyan directamente las operaciones, guían sus acciones en el logro de los objetivos nacionales; b) Cuando sea necesario, cada MFE tiene un MFRE que proporciona una explicación más detallada de los principios contenidos en los primeros.; c) Los MCE contienen principios, tácticas, procedimientos y otra información doctrinal. Describen cómo el Ejército y sus unidades ejecutan y entrenan para las operaciones. Los MCE describen cómo el Ejército efectúa las 16 operaciones descritas en los MFE; se integran plenamente y cumplen con la doctrina de los MFE y los MFRE; d) Los MTE contienen técnicas y son publicaciones que se integran, articulan y cumplen con la doctrina contenida en los MFE, MFRE y MCE; y e) En la parte superior de la jerarquía de la doctrina, están dos manuales que se constituyen en la piedra angular de la doctrina: MFE 1: El Ejército y MFE 3: Operaciones. (págs. 15-16).

En cuanto a la Piedra Angular [PA] dice Rojas (2017), que se trata de dos publicaciones que “contienen los conceptos centrales que unifican y conllevan el desarrollo de las otras categorías jerárquicas de los manuales. Además, representan la filosofía y los principios fundamentales de la institución y contienen su ADN democrático” (pág. 116).

En el MFE1-01 (2016) se desarrollan cuatro ideas centrales<sup>68</sup> que han sido parte de los dos manuales ubicados en la cúspide de la Doctrina: “la necesidad de las Operaciones de Armas Combinadas, la necesidad del Mando Tipo Misión, la necesidad de la adhesión a la ley de la guerra y una cuarta idea que está implícita en la doctrina, pero es más actual: las operaciones del Ejército que se llevan a cabo en un contexto conjunto” (pág. 26), las cuales se representan a través del gráfico 4:

**Gráfico 4:**  
*Ideas Centrales Nueva Doctrina*



Nota. Elaboración propia. Fuente MFE1-01 (2016, pág. 26).

<sup>68</sup> En el MFE1-01 (2016) se menciona cada una de ellas de la siguiente manera: a) **Operaciones de Armas Combinadas:** El éxito en la guerra solo se puede lograr por todas armas y servicios ayudándose mutuamente y apoyándose el uno al otro en un esfuerzo común para lograr el fin deseado.; b) **Mando Tipo Misión:** La idea se desprende directamente de la visión del Ejército de la guerra como caótica. Permite la libertad de acción de forma proactiva para determinar cómo llevar a cabo las misiones y poder tomar decisiones sacando ventaja de las oportunidades, reaccionando con rapidez y eficacia a las circunstancias cambiantes y a las amenazas cumpliendo la misión; c) **Adhesión a las leyes de la guerra y la subordinación civil:** Consagradas en la Constitución Política, los tratados internacionales ratificados por Colombia, la legislación nacional en materia de Derechos Humanos (DDHH), Derecho Internacional Humanitario (DIH) y la normatividad aplicable a las operaciones militares; d) **Operaciones conjuntas:** La idea de armas combinadas se ha ampliado gradualmente para incluir no solo operaciones conjuntas y multinacionales sino también interagenciales. (págs. 26-28).

En conclusión, para Rojas (2017) la nueva doctrina fue diseñada para ofrecer múltiples herramientas para todos los miembros del EJC que permiten comprender:

Sus roles, competencias distintivas, misión y visión, y demás preceptos doctrinales, de manera que sea posible encontrar soluciones aplicables con los medios disponibles a situaciones de combate complejas, irrepetibles e históricas<sup>69</sup>. (pág. 118).

En este orden de ideas, los cambios mencionados en la nueva doctrina serán progresivos para el EJC, quien para el año 2030 se proyecta en su visión como la “fuerza de acción decisiva de la Nación, con capacidad de conducir operaciones”<sup>70</sup>. Para lograrlo, el ejército del futuro, según Ciro y Correa (2014), tendrá como uno de los pilares para sostener su institucionalidad ampliar los campos de acción para “servir con su conocimiento y fuerza la labor de consolidación de los derechos y las condiciones de paz, y de defensa del orden constitucional” (pág. 57), lo cual se verá reflejado no solo en neutralizar y acabar las amenazas de naturaleza externa, interna e híbrida en defensa del Estado y los ciudadanos, sino en las siguientes misiones específicas:

- a) **Prevención y protección del daño, control a los activos estratégicos de la Nación y sus zonas económicas y productivas:** Por cuanto representan la base sustancial de la riqueza nacional, cuya conservación o explotación

---

<sup>69</sup> El MFE1-01 (2016) establece los siguientes conceptos para el desarrollo de operaciones: a) El **Mando Tipo Misión (MTM)** es el ejercicio de autoridad y dirección, por parte del comandante y mediante el empleo de Órdenes de Misión. A través del MTM, los comandantes inician e integran todas las funciones y acciones militares hacia un objetivo común: el cumplimiento de la misión; b) **Operaciones Terrestres Unificadas (OTU)** es el concepto operacional adoptado en la actualidad. Basada en la idea central de que sus unidades capturen, retengan y exploten la iniciativa para ganar y mantener una posición de ventaja relativa en operaciones terrestres sostenidas, a través de la Acción Decisiva; c) La **Acción Decisiva (AD)** es la combinación continua y simultánea de la ofensiva, la defensiva, la estabilidad y el Apoyo de la Defensa a la Autoridad Civil. d) **Función de Conducción de la Guerra (FCG)** es un conjunto de tareas y sistemas (personas, organizaciones, información y procesos) unidos por un propósito común que los comandantes utilizan para llevar a cabo las misiones y objetivos de entrenamiento. Las FCG del Ejército (Mando Tipo Misión, movimiento y maniobra, Inteligencia, fuegos, sostenimiento y protección) están fundamentalmente vinculadas a las funciones conjuntas (págs. 37-38).

<sup>70</sup>Ver en la página web del Ejército Nacional de Colombia: [https://www.ejercito.mil.co/conozcamos/mision\\_vision\\_362168](https://www.ejercito.mil.co/conozcamos/mision_vision_362168).

legítima y sostenible, dentro del marco de la ley, son pilar indiscutible del crecimiento y desarrollo del Estado. Le corresponde al Estado su protección, uso adecuado y control de su deterioro (CP, arts. 80 y 334), más aún cuando las fuentes principales de tales recursos se hallan en zonas apartadas, de baja densidad poblacional en incluso con demandas insatisfechas debido a la ausencia estatal.

- b) **Cooperación internacional:** En el marco de la internacionalización del Estado, prevista en la Constitución (art. 226 y el art. 9), el Ejército de Colombia, tiene como misión trascendental participar en las acciones que la comunidad internacional le demanda, en cumplimiento de convenios interestatales tanto para atender labores de guerra, combate y las demás responsabilidades que requieran su experiencia y capacidad.
- c) **Gestión del riesgo de desastres:** Participación del Ejército en la atención de desastres, cuya ocurrencia es resultado del deterioro ambiental (CP, art. 80). Debido al aumento de la frecuencia de estos sucesos, el Ejército Nacional se convierte en fuerza fundamental, dada su preparación para atender situaciones difíciles, estando en las mejores condiciones de servirle al Estado para restituir, las condiciones de vida humana e institucional afectadas.
- d) **Contribución al desarrollo del país y a su consolidación:** Conducción de las operaciones terrestres con las que se busca proteger la población civil y los intereses y derechos individuales y colectivos, con los cuales se activa el desarrollo económico y las mejores condiciones de existencia para las personas. (págs. 56-58 y 66).

Conforme lo anterior, Ciro y Correa (2014) exponen, que el EJC del futuro debe desarrollar operaciones militares que definan las características del ambiente operacional<sup>71</sup> y el desarrollo de nuevas capacidades militares con la implementación de “competencias específicas en: a) armas combinadas, b) seguridad en áreas extensas, y c) operaciones de Fuerzas especiales, las cuales se enmarcan en el concepto de operaciones terrestres, así como en el manejo efectivo del ciberespacio”. (pág. 66). Este esquema le permitirá al Ejército del Futuro combatir las posibles amenazas que se presenten, las cuales se proyectan paralelamente con el cronograma de transformación como se observa en el gráfico 5:

---

<sup>71</sup> Definido en el MFE1-01 (2016) así: “Es una composición de condiciones, circunstancias e influencias que afectan el empleo de las capacidades y pesan en las decisiones del comandante. Abarca las áreas físicas, los factores de los dominios y el ambiente de la información. (pág. 35).

## Gráfico 5:

### *Proyección de Amenazas durante la Transformación*

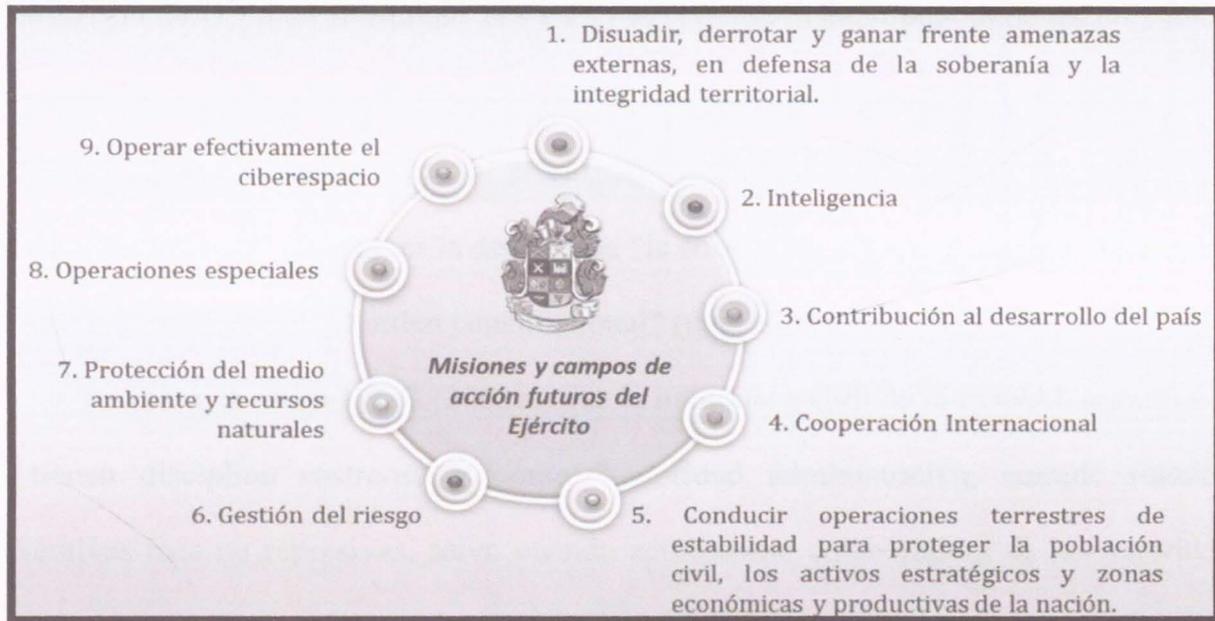


Nota: CEDEF en Ciro y Correa (2014, pág. 71).

En conclusión, los campos de acción y futuros roles en que deberá desempeñar el EJC son los establecidos en el gráfico 6:

## Gráfico 6:

### *Campos de Acción del Ejército del Futuro*



Nota. CEDEF en Ciro y Correa (2014, pág. 67).

Hay que tener presente que cada país debe configurar su propio sistema de seguridad de acuerdo con su idiosincrasia y sus necesidades. En ese sentido, para Colombia, donde el conflicto y las diferentes formas de violencia están presentes, se requiere un análisis objetivo y subjetivo de las amenazas externas, internas e híbridas para que cada uno de los miembros de la Fuerza Pública puedan actuar acorde con su competencia y alcance en materia de seguridad.

Por ello, los anteriores campos de acción del Ejército del Futuro deben encajar dentro de las funciones permitidas por la CP (1991), que establece una clara diferencia entre las funciones militares y policiales. Lo anterior, fue decantado por la CC en la sentencia C-421 (2002b), en la cual se hace énfasis en que la distinción radica en: a) La

naturaleza jurídica de la Policía Nacional que es de carácter civil, como lo establece el artículo 218 de la CP, y b) El objetivo que persigue cada institución, ya que para la Policía Nacional [PONAL] dice el artículo 218 CP (1991) 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” (pág. 61) y para las Fuerzas Militares, según el artículo 217 de la CP. (1991), es la defensa de “la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional” (pág. 61).

También ha dicho la CC (2002b), que la naturaleza civil de la PONAL significa que no tienen disciplina castrense y como “autoridad administrativa, cumple funciones preventivas mas no represivas, salvo cuando actúa como colaboradora de las autoridades judiciales en ejercicio de la función de policía judicial.” <sup>72</sup> (pág. 7).

Adicional a lo anterior, la CC (2002b) ha dado las razones filosófico-políticas que soportan la distinción entre el carácter civil del cuerpo de policía y el militar que tienen el Ejército en los siguientes términos:

El fundamento de la separación entre lo civil y lo militar no proviene de una distribución funcional de tareas estatales, sino de un principio esencial en la organización de las relaciones entre el Estado-aparato y los gobernados, que puede ser expresado como sigue: *el ejercicio de la fuerza pública debe ser el mínimo necesario para mantener las condiciones de libertad que permitan el ejercicio de los derechos fundamentales*. La enorme capacidad destructiva del poder militar y su connotación invasiva o defensiva de territorios o instituciones, hace de este un poder inadecuado para el manejo de la seguridad cotidiana del ciudadano. El poder policivo, en cambio, dado su carácter meramente preventivo y la relativa debilidad de su poder bélico, se encuentra en mejores condiciones para proteger la libertad ciudadana. (pág. 8).

---

<sup>72</sup> Sentencia C-024 de 1994. M.P. Alejandro Martínez Caballero

Ahora bien, las funciones del EJC relacionadas obligan al personal militar a ceñir su actuar a la CP (1991), la cual se funda en la dignidad humana, y sus misiones enfocadas a defender a Colombia. Pero ¿qué implica la defensa de Colombia? La respuesta a este interrogante la ha dado la CC (2019) cuando refiere que:

De acuerdo con la Constitución Política, Colombia es un Estado social de derecho, que está organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, y que, además, es democrática, participativa y pluralista, y está fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (Art. 1º, CP). Defender a Colombia, por tanto, es defender a este particular Estado social de derecho. (pág. 25).

En conclusión, lo anterior significa, como lo afirma Zaverucha (2008) que:

La policía se ocupa de los adversarios y el Ejército, de los enemigos. La policía intenta resolver conflictos de índole social, mientras que el Ejército defiende la soberanía del país contra enemigos que deben ser aniquilados. Por ello, las doctrinas, el armamento, la instrucción y la capacitación son diferentes. (pág. 133).

Teniendo en cuenta las amenazas que enfrenta el país en un contexto de posacuerdo es importante definir como adversario no solo el enemigo externo del Estado que atente contra la soberanía sino aquellos grupos que reúnan las condiciones de los GAO, dejando que en el caso de las zonas grises donde se presenten las amenazas híbridas sea la PONAL el encargado de neutralizarlas y de manera excepcional, se brinde el apoyo del EJC a través de la asistencia militar.

En este panorama donde existen diferencias estructurales entre los miembros de la Fuerza Pública, en el campo de acción de cada uno no existe en Colombia una ley de Defensa y Seguridad que, establezca unos criterios para definir sus competencias y enfrentar las amenazas. En la actualidad el EJC y la PONAL trabajan

interinstitucionalmente de manera armónica y coordinada como lo permite el artículo 113 de la CP (1991), realizando operativos en aplicación de las Directivas 015 (2016), 016 (2016) y la 037 (2017) del Ministerio de Defensa, facilitando que los problemas de seguridad interna referidos a la criminalidad convencional se asuman plenamente por la PONAL y los asuntos de la Defensa del Estado Social de Derecho por parte del EJC, pero cuando las amenazas desbordan la respuesta de la PONAL, se recurre al apoyo del EJC quien termina interviniendo en los asuntos de seguridad interna.

Sin embargo la tarea no es tan fácil, pues en la evolución y fortalecimiento del EJC para acabar con los enemigos internos del Estado Colombiano, a medida que se implementaban las estrategias para neutralizar los grupos armados al margen de la ley, se iban mezclando los roles entre las actividades desarrolladas por la PONAL y el EJC, sin tener presente que las actuaciones deben regirse por marcos jurídicos diferentes y con pleno respeto de los estándares internacionales, que integran la protección de los DDHH de los ciudadanos en aquellas zonas intermedias donde las tensiones van escalonando la violencia.

Según Medina (2015), la PONAL debe retornar, al terminar el conflicto armado, al desarrollo de las actividades que son propia de su naturaleza y propósitos como institución que están en el ámbito de lo cívico y ciudadano, abandonando la creciente militarización a la que fue sometida, como consecuencia de las complejidades del conflicto colombiano. Ese proceso requiere, inevitablemente, de una fase de reeducación de sus miembros en el ámbito de la vida ciudadana democrática y la práctica de los derechos humanos.

En este caso, como lineamientos para un cuerpo de policía ideal que permita la prevención, investigación y represión de las amenazas internas se podrían tener en cuenta los siguientes:

- Eficacia en el Control del Delito
- Control político, respeto por los DDHH y DIDH
- Profesionalización
- Lucha contra la corrupción interior
- Cuerpo Especializado en Investigación e Inteligencia
- Uso de la Fuerza con armamento ligero y no letal.
- Incluir en sus manuales los Código de Conducta para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (1979) y los principios básicos del uso de la fuerza (1990).

De otra parte, dice Medina (2015) que el rol de las fuerzas militares debe:

Volver a sus cauces naturales, superar su concepción de fuerzas contrainsurgentes, para colocarse en las tareas que hoy competen, en un mundo globalizado, a las fuerzas militares, en las tareas de la defensa nacional y la seguridad regional y global. (pág. 11).

De otra parte, con el fin de conocer el manejo dado por otros países en la definición del campo de acción de la Policía y las Fuerzas Armadas, se conocerá a grandes rasgos ¿Cuál es el soporte jurídico utilizado por otros países como Brasil para que sus Fuerza Armadas, entre ellas el Ejército, realicen operaciones dentro del territorio para Garantizar la Ley y el Orden (GLO)?

### **3. Brasil: Operaciones de las Fuerzas Armadas para Garantizar la Ley y el Orden (GLO)**

La nueva Doctrina, de profesionalización y modernización del EJC, debe incluir el establecimiento a nivel legal de la división y limitación de competencia para actuar en

situaciones de violencia que superen la capacidad de la PONAL con el fin de neutralizar los GAO y otros asuntos donde se desborde la capacidad de la PONAL, tomando como ejemplo algunas de las estrategias legales utilizadas en países como Brasil, donde su marco normativo le permite a las Fuerzas Armadas actuar en aquellos escenarios cuyo nivel de violencia alcance el umbral máximo, dándole un marco de legalidad a las acciones de la tropa que eviten situaciones confusas en las cuales, por cumplir con su deber, sus miembros terminen envueltos en procesos judiciales adversos.

En Brasil, su Constitución Federal de 1988 (2020) establece en el artículo 142 que las Fuerzas Armadas como institución nacional permanente y regular tienen “como finalidad la defensa de la Patria, la garantía de los poderes constitucionales y, por iniciativa de cualquiera de estos, la ley y el orden” (pág. 122), de lo cual se desprende la Ley de Seguridad Nacional cuyas reformas constituyen el actual libro Blanco de Defensa Nacional (Republica Federativa del Brasil, 2012) , que es definido en su presentación por la entonces presidenta Dra. Dilma Rousseff como un hito de transparencia en los asuntos de defensa para que los ciudadanos puedan conocer las acciones del estado en dicha área, y en especial el uso de las Fuerzas Armadas para Garantizar la Ley y el Orden (GLO)<sup>73</sup>.

Es de advertir que para los brasileros las operaciones para GLO tienen por objetivo la preservación del orden público y de la seguridad de las personas y del patrimonio, y demandan una preparación y entrenamiento especial de sus miembros, ya que el uso de la fuerza debe estar limitado en sus principios y doctrina, puesto que se trata de situaciones en

---

<sup>73</sup> Juárez (2018) menciona que según el Manual Garantía de la Ley y del Orden - MD33-M-10 del Ministerio de Defensa brasileño (2014) , se define como: Una operación militar conducida por las Fuerzas Armadas, de forma extraordinaria, en un área previamente establecida y por un tiempo limitado, que tenga por objeto la preservación del orden público y de la seguridad de las personas y del patrimonio, en situaciones en las que los medios previstos para actuar en ella, no se encuentren en las mejores condiciones de actuación.

contexto de Derechos Humanos, ya que al neutralizar las amenazas exteriores el foco se centra en actuar sobre fuerzas enemigas, perfectamente identificables en el terreno, normalmente caracterizadas por una fuerza militar armada y uniformizada, lo cual los llevó a crear una escuela destinada a estudiar el tema llamada el Centro de Instrucción de Operaciones de Garantía de la Ley y el Orden (CIOpGLO). (Republica Federativa del Brasil, 2012), el cual según Juárez (2018) tiene como tareas:

Contribuir a la investigación, el desarrollo y la evaluación de la doctrina de empleo en operaciones de GLO; planear y conducir los cursos de aptitud e informativos, que buscan la especialización y el adiestramiento de militares para llevar a cabo las operaciones de GLO; cooperar con los Establecimientos de Enseñanza del Ejército Brasileiro; cooperar con la formación de recursos humanos de las Fuerzas Armadas (Armada y Aeronáutica), de las Fuerzas Policiales (Policías Militares y Civil) y de los órganos gubernamentales. (págs. 491-492).

En el Libro Blanco (2012) se determina que este tipo de operaciones tienen unas características especiales como son:

1. Es de responsabilidad del Presidente de la Republica en los términos del art. 15 de la Ley Complementaria No 97/1999<sup>74</sup>, quien dará aviso para activar los organismos de las Fuerzas Armadas
2. Se desarrollan de manera episódica
3. En un área previamente establecida
4. Por un tiempo limitado
5. Acciones de carácter preventivo o represivo necesarias para garantizar el resultado deseado. (Republica Federativa del Brasil, 2012, págs. 159-160)
6. Le corresponderá a la autoridad competente mediante acto formal trasferir el control operativo de los organismos de seguridad pública necesarios para el desarrollo de las acciones a la autoridad encargada de las operaciones, quien deberá constituir un centro de operaciones, compuesto por el representante de los organismos público bajo su control operativo o con intereses afines (Republica Federativa del Brasil, 2012).

Es de resaltar, que el Libro Blanco de Defensa Nacional (2012), menciona que la legislación hace énfasis en el carácter subsidiario de la intervención militar que debe

---

<sup>74</sup> Modificada por las Leyes Complementarias no 117/2004 y no 136/2010

ocurrir, “solo después de agotados los instrumentos destinados a la preservación del orden público y de la incolumidad de las personas y del patrimonio” (pág. 160) . Tal situación se presenta, según el Decreto Presidencial No. 3897 de 2001, cuando en determinado momento el Gobernador manifieste que la policía del Estado o la Federal están indisponibles, sean inexistentes o insuficientes para el desempeño regular de su misión constitucional. Así mismo, el artículo 5 del mencionado decreto autoriza el empleo de las Fuerzas Armadas para GLO en las situaciones en las que se presume pueda ocurrir la perturbación del orden, como las relativas a eventos oficiales o públicos, particularmente los que cuenten con la participación de Jefes de Estados o de gobiernos extranjeros, y la realización de comicios electorales, que para este caso será por petición del Tribunal Superior Electoral. Menciona el Libro Blanco de Defensa Nacional (2012) que regularmente, se usan las Fuerzas Armadas para GLO en articulación con organismos de seguridad pública federales, de los estados y municipales.

Adicional a lo anterior afirma Juárez (2018), que Ley 13491 del 13 de octubre de 2017 permite que los homicidios dolosos cometidos por las Fuerzas Armadas contra civiles en el desarrollo de las operaciones especiales como las GLO se trasladen de la Justicia Ordinaria a la Justicia Militar de la Unión, es decir que “en caso que un civil sea muerto por un militar durante una operación, el militar será jugado por la Justicia Militar y no por un Tribunal Civil” (pág. 490).

Otro aspecto importante que señala Juárez (2018), es que en este tipo de operaciones los militares son entrenados en ambientes diversos, como el campo y la ciudad, para alcanzar “una permanente eficacia operacional de las fuerzas y en diferentes modalidades de empleo interdependientes” (pág. 492) y la mayoría de las operaciones han

sido realizadas de forma integrada y con la cooperación de los “órganos de seguridad y órganos públicos con intereses afines” (pág. 492) para crear un ambiente de seguridad entre la población logrando resultados contundentes.

Sin embargo, pese a la reglamentación constitucional y legal que tiene este tipo de operaciones especiales, considera Zaverucha (2008) que en la práctica genera dificultades porque cuando se ordena al Ejército realizar actividades destinadas a GLO, se “habla el idioma de la guerra” (pág. 140). Considera que prueba de esa afirmación es la Ley Complementaria 117 del 2 de septiembre de 2004, que permitió la adquisición de nuevas armas para unidades militares y la primacía de las Fuerzas Armadas sobre los aparatos de seguridad estatales para GLO.

De igual manera considera Juárez (2018), que el entrenamiento de las Fuerzas Militares en acciones de GLO emplea una parte importante de tiempo que podría utilizarse en la preparación de la defensa del país, que es en últimas para lo que fueron creadas. Además, se invierte cuantiosos recursos públicos en la adquisición del equipo especial que requieren para el desarrollo de las operaciones de GLO como “chalecos antibalas, armas no letales y protección individual” (pág. 502), que podrían ser utilizados en otras áreas más prioritaria.

También afirma Juárez (2018), que las Fuerzas Armadas deben utilizarse de manera excepcional y esos recursos que gastan conviene destinarlos a ampliar el número de efectivos de las Fuerzas de Seguridad Pública, Policía Federal, Policía Militar y Guardias Municipales, entre otros, para sus equipamiento y entrenamiento, haciendo que su trabajo sea más eficiente y eficaz, ya que el uso permanente de las Fuerzas Armadas puede terminar en una usurpación de funciones.

Indudablemente para Juárez (2018), algunas de las operaciones GLO que han realizado las Fuerzas Armadas de Brasil, han restablecido o mejorado las condiciones de seguridad de las áreas que estaban bajo el imperio del crimen organizado sin embargo, el “Estado no ha actuado con efectividad en todas las esferas y con la salida de las Fuerzas, el crimen organizado ha vuelto a las regiones y a su actividad ilegal” (pág. 503), pues se requiere de hospitales, servicios públicos de calidad, escuelas y programas para que los jóvenes tengan oportunidades que los alejen de las actividades ilícitas. En ese sentido, afirma que “Si el Gobierno no garantiza el mínimo de dignidad a la población, los traficantes lo harán y todo esfuerzo que el Ejército Brasileño ha hecho, habrá sido en vano” (pág. 503).

Así las cosas, se puede observar que Brasil configura su propio sistema de seguridad apoyándose en las Fuerzas Armadas para combatir las amenazas híbridas con las siguientes características: a) Una reglamentación estricta; b) Un procedimiento claro y público que permita su control y evite el abuso de la fuerza; c) Capacitación y entrenamiento de sus miembros de manera permanentemente para afrontar este tipo de situaciones y d) Respeto de los DDHH y DIDH, lo que se traduce en el fortaleciendo su imagen institucional y la aceptación por parte de los ciudadanos de su intervención para restablecer la seguridad interna.

Para Colombia a diferencia de Brasil, su desarrollo democrático no tiene como antecedente una Dictadura Militar, pues el episodio del General Rojas Pinilla, fue transitorio con el objetivo de poner fin a la violencia política entregando las riendas del Estado al gobierno civil y manteniendo de ahí en adelante una separación entre lo civil y lo militar.

Sin embargo, el CANI que se ha perpetuado por varias décadas, hace necesario reorganizar la Fuerza Pública definiendo y delimitando cada uno de los roles a cumplir, dejando un espacio reglamentado para el uso del EJC en apoyo de la PONAL para aquellos casos donde se busque restablecer el orden público, que acoja los estándares Internacionales para el uso y límite de la fuerza en circunstancias donde se apliquen los DDHH y el DIDH, integrando a la doctrina algunos documentos que no son vinculantes pero sí muy importantes en el uso de la fuerza como es el caso del Código de Conducta para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, acogido por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante Resolución No. 34/169 de 1979 y los principios básicos del uso de la fuerza de la Organización de las Naciones Unidas de 1990.

Por ello, la nueva doctrina ha incluido un espacio para el desarrollo de Operaciones para el Apoyo de la Defensa de la Autoridad Civil [ADAC], donde se utiliza la disciplina y experticia del EJC para ofrecer soluciones cuando se presenten emergencias por desastres naturales, químicos, biológicos, radiológicos, nucleares o graves alteraciones al orden público que superen las capacidades de atención de los diferentes organismos institucionales, requiriéndose una acción integrada civil y militar para salvaguardar la vida y bienes de los ciudadanos para restablecer el orden constitucional y legal afectado.

#### **4. Colombia: Operaciones del Ejecito Nacional para el Apoyo de la Defensa de la Autoridad Civil [ADAC]**

El Ejecito del Futuro en su nueva Doctrina contempla el desarrollo de operaciones encaminadas a brindar apoyo a la autoridad Civil, las cuales se desarrollan en el Manual Fundamental del Ejército para el Apoyo de la Defensa de la Autoridad Civil [MFE 3-28 ADAC] (2016), que se define como:

El soporte proporcionado por las FF. MM. de Colombia, y todas las instituciones que integran el sector defensa, en respuesta a solicitudes de asistencia de las autoridades civiles para emergencias nacionales de cualquier índole. En este sentido, el apoyo tiene dos propósitos: garantizar que las autoridades logren aplicar las leyes vigentes en una situación de emergencia para restaurar la gobernabilidad y ayudar a restablecer los servicios básicos de la población para mejorar su calidad de vida. Esto se logra en coordinación con la autoridad civil competente por medio de la acción y el esfuerzo unificado. (pág. 11).

Dichas tareas se deriva del mandato constitucional consagrado en el inciso 2° del artículo 2° (1991) que establece como fines esenciales del Estado, entre otros “servir a la comunidad, promover la prosperidad general y asegurar la convivencia pacífica” (pág. 1), disponiendo como obligación de las autoridades “proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares” (pág. 1) .

Aunado a lo anterior, las tareas de ADAC menciona el Manual Fundamental de Referencia del Ejército para el Apoyo de la Defensa de la Autoridad Civil [MFRE 3-28 ADAC] (2017), están dirigidas a apoyar institucionalmente el Plan Nacional de Consolidación Territorial (PNCT) definido en la Directiva Presidencial 01 (2009)<sup>75</sup> como:

Un proceso coordinado, progresivo e irreversible, por medio del cual se busca afianzar la articulación de los esfuerzos estatales para garantizar de manera sostenible un ambiente de seguridad y paz que permita el fortalecimiento de las instituciones democráticas, en beneficio del libre ejercicio de los derechos ciudadanos y de la generación de condiciones para su desarrollo humano. (pág. 1).

---

<sup>75</sup> El PNCT tiene como propósito “Cumplir con los objetivos de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática, mantener la confianza inversionista y avanzar en la política social efectiva, el Gobierno Nacional, se ha concentrado en diseñar un mecanismo que permita fortalecer la alineación de los esfuerzos militar, policial y antinarcóticos y los esfuerzos en el área social, de justicia, desarrollo económico e institucional del Estado en zonas estratégicas del territorio nacional, denominado Salto Estratégico. Con esta propuesta se pretende reafirmar la generación de condiciones de seguridad, con efectos irreversibles, buscando potenciar las condiciones necesarias para lograr la consolidación sostenible del Estado de acuerdo con las particularidades territoriales.” (pág. 1).

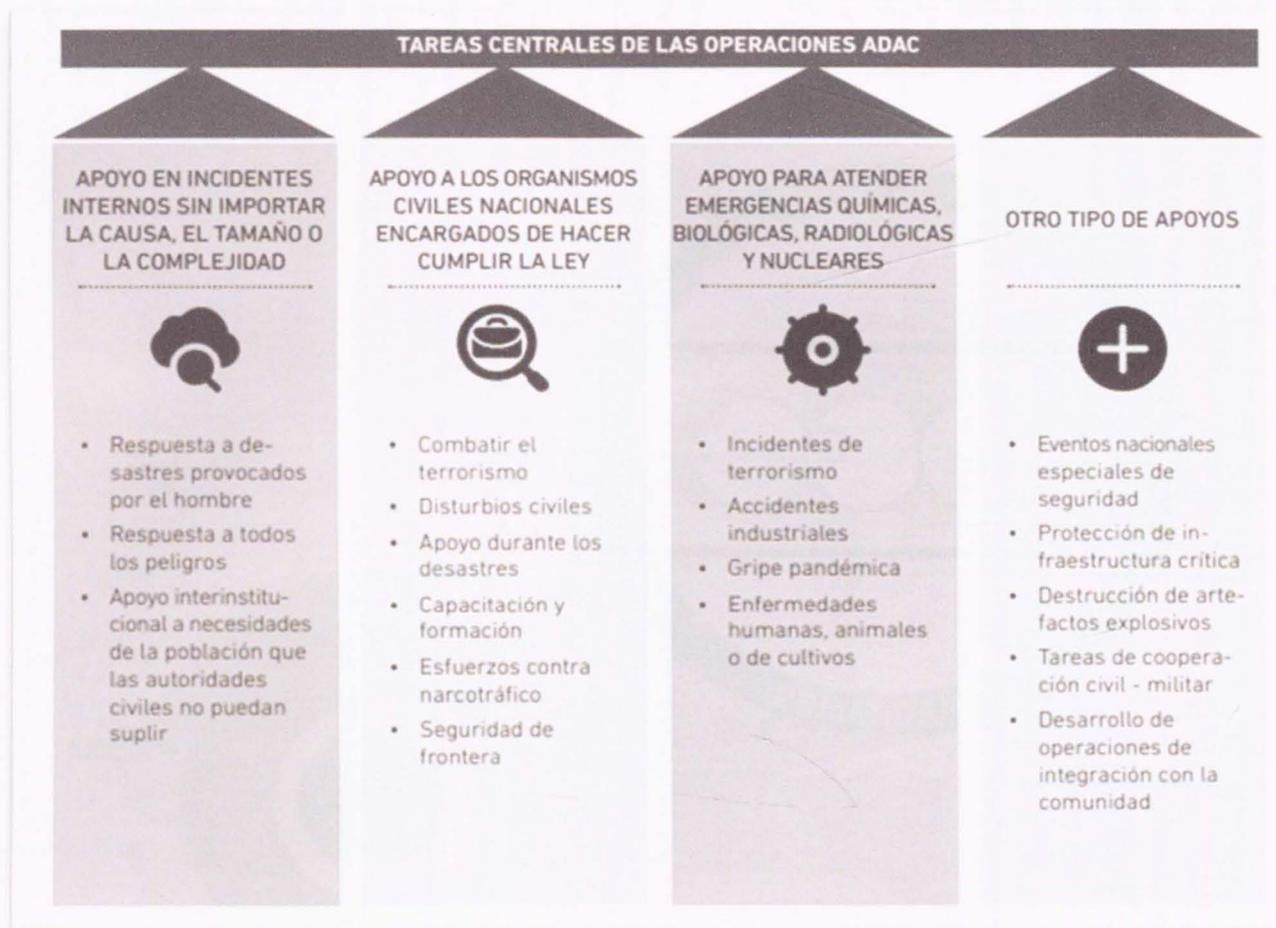
Siendo la garantía del ambiente de seguridad y paz, en estos casos el fundamento de la misión institucional del EJC, pues el MFRE 3-28 ADAC (2017) afirma que:

Conduce operaciones militares orientadas a defender la soberanía, la independencia y la integridad territorial y proteger a la población civil y los recursos privados y estatales para contribuir a generar un ambiente de paz, seguridad y desarrollo, que garantice el orden constitucional de la nación. (pág. 13).

El MFE 3-28 ADAC (2016) establece que estas operaciones son diferentes a las que desarrolla normalmente el EJC, debido a que su labor se orientan al empleo de armas no letales en la medida en que el contexto operacional lo permita, con el fin de “salvar vidas, mejorar la calidad de vida, proteger la propiedad (pública y privada) y apoyar la recuperación social del territorio, salvaguardando siempre los derechos y garantías de la población civil” (pág. 11), teniendo como características:

- El apoyo a las autoridades civiles por parte de las FF. MM. está definido por ley.
- La responsabilidad es de la autoridad civil y el apoyo lo brinda el Ejército.
- La misión termina cuando la autoridad civil está en capacidad de finalizar la tarea sin el apoyo del Ejército.
- Las capacidades y limitaciones para el apoyo deben ser entendidas por los líderes civiles. (págs. 13-14)

Así mismo, el MFRE 3-28 ADAC (2017) decanta la manera operacional como se desarrollarán estos apoyos estableciendo cuatro tareas primarias que puede realizar el EJC como se observa en el gráfico 7:

**Gráfico 7:***Tareas Centrales del EJC en las operaciones ADAC*

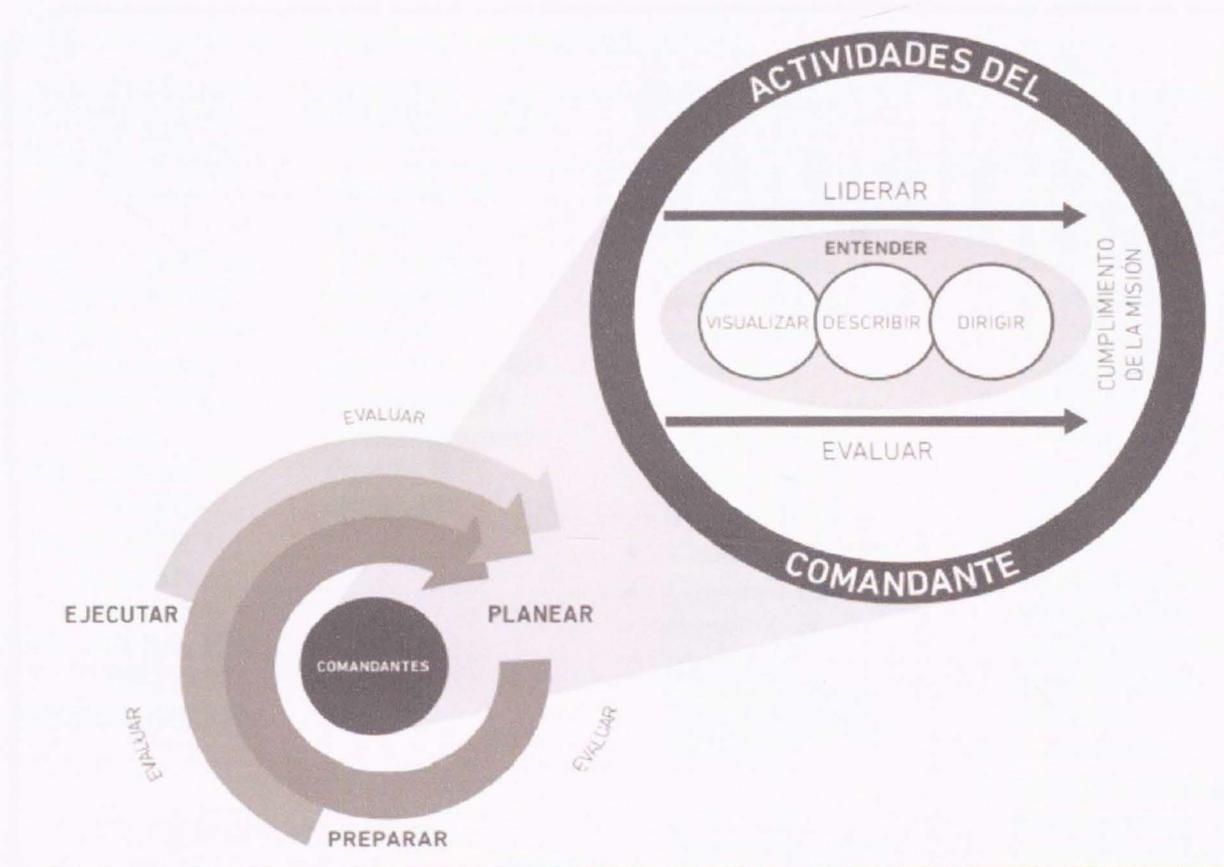
Nota. MFRE 3-28 ADAC (2017, pág. 66).

Las anteriores tareas, menciona el MFRE 3-28 ADAC (2017) las realiza el comandante teniendo en cuenta que la intervención en el territorio nacional debe ser

diferencial y mediante el desarrollo de un proceso de operaciones<sup>76</sup> como se demuestra en el gráfico 8:

**Gráfico 8:**

*Proceso de Operaciones ADAC*



Nota. MFRE 3-28 ADAC (2017, pág. 39)

<sup>76</sup> El MFRE 3-28 ADAC (2017) dice que el proceso de operación es una “serie de pasos que el comandante desarrolla en las operaciones a través del mando tipo misión: planear, preparar, ejecutar y evaluar (MFE 5-0)”. (pág. 38).

A continuación, en la Tabla 2 se explicará el significado y las tareas del proceso de operaciones que debe tener presente el comandante cuando se trata de tareas ADAC, para cumplir con los propósitos fundamentales<sup>77</sup> de éste tipo de apoyo dentro del marco legal y constitucional:

**Tabla 2:**

*Significado Pasos del Proceso de Operaciones ADAC*

<b>MANDO TIPO MISIÓN ADAC</b>	<b>SIGNIFICADO</b>	<b>DETALLE</b>	<b>TAREAS</b>
<b>PLANEAR</b>  <b>ARTE Y CIENCIA DE ENTENDER UNA SITUACIÓN DE MANERA PROSPECTIVA PARA VISUALIZAR EL FUTURO DESEADO Y TRAZAR FORMAS EFICACES A FIN DE CONSEGUIRLO</b>	Relacionar el análisis conceptual y detallado del ambiente operacional y del problema para conocer el estado final de la operación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis de las capacidades que se tienen para el apoyo en todos los escenarios y coyunturas.</li> <li>• Evitar problemas de coordinación y técnicos que se puedan tener.</li> <li>• Conocer el riesgo.</li> <li>• Construir un escenario en el que se identifiquen las vulnerabilidades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudio de área: Analizar: población; necesidades de la región en aspectos sociales, políticos, económicos y religiosos; y el riesgo del escenario.</li> <li>• Planear alternativas de solución por medio de un árbol de problema-solución.</li> <li>• Determinar objetivo general, los objetivos específicos y se realiza un análisis DOFA (Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y amenazas)</li> </ul>

<sup>77</sup> El MFRE 3-28 ADAC (2017) refiere siete propósitos fundamentales de las tareas de ADAC para el Ejército Nacional: “1) Salvar vidas. 2) Restaurar los servicios esenciales. 3) Mantener o restaurar la ley y el orden. 4) Proteger la infraestructura y propiedad (pública y privada). 5) Apoyar el mantenimiento o restauración del Gobierno local. 6) Configurar el ambiente operacional para el éxito interagencial. 7) Apoyar con la recuperación social del territorio.” (pág. 48).

## PREPARAR

### ACTIVIDADES QUE REALIZAN LAS UNIDADES MILITARES Y SOLDADOS CON EL FIN DE MEJORAR SU CAPACIDAD PARA EJECUTAR UNA OPERACIÓN

Disponer el uso de medios y herramientas para la asistencia humanitaria, cooperación civil-militar, sensibilización, asuntos civiles y recuperación social del territorio

- Prever la preparación para escenarios con un largo planeamiento o de una reacción inmediata.
- Coordinar y mantener los enlaces interinstitucionales e interagenciales en todos los niveles para una acción unificada.
- Medidas de prevención y mitigación.
- Reducción del riesgo con: la intervención correctiva del riesgo existente, la intervención prospectiva del nuevo riesgo y la protección financiera.
- Verificar y analizar los recursos propios y externos.
- Definir con qué instituciones se debe coordinar para apoyar o suplir las necesidades institucionales.
- Analizar las instituciones con las cuales se debe participar o se ven involucradas, haciendo un mapeo de aliados o contraventores.
- Plantear alternativas de solución al problema seleccionado.
- Concertar con la comunidad.

## EJECUTAR

### PONER EN ACCIÓN EL PLAN MEDIANTE LA APLICACIÓN DEL PODER DE COMBATE PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA MISIÓN

Posee un alto nivel de complejidad y responsabilidad, pues las tropas del EJC se ven involucradas directamente

- Los comandantes deben tomar decisiones para su desarrollo.
- Las actuaciones deben observarse y analizarse detalladamente. Si la tarea a desempeñar no puede suplirse con las capacidades que posea la Fuerza, se debe negar el apoyo por medio de un
- Ejecutar la estrategia bajo los objetivos general y específico planteados.
- El comandante de la unidad debe encontrarse atento a las acciones que ejecutan sus subalternos y a las nuevas órdenes emitidas por sus superiores.
- Llevar una bitácora de las

- documento escrito motivado.
- Se coordinan y ejecutan las actividades de forma eficaz y efectiva para responder ante lo efectos adversos causados por un incidente
  - Trabajo interinstitucional y horizontal: Sala de crisis nacional; tareas de monitoreo y verificación de la información de los eventos naturales y/o antrópicos; puesto de mando unificado (PMU) en el sitio del incidente.
  - Los recursos son los asignados por el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.
  - Las acciones se deben registrar y desarrollarse de manera inmediata, con la responsabilidad de la autoridad civil y direccionadas por el organismo de mayor conocimiento en el
- transformaciones durante el proceso.
- La acción integral cumple un rol fundamental en las tareas de apoyo a la recuperación social del territorio (RST)<sup>78</sup>, pues ayuda a la ejecución de la misión institucional de manera completa y prospectiva, que desarticula las bases del conflicto de la ilegalidad y fortalece la estructura social y democrática.

---

<sup>78</sup> El MFRE 3-28 ADAC (2017) define el RST como “La integración de capacidades de las instituciones del Estado, enfocada en un mismo objetivo, y se hace efectiva principalmente en zonas con problemáticas de violencia, difícil acceso a los bienes y servicios públicos, narcotráfico y débil presencia institucional, entre otras. El Ejército Nacional busca convertirse, en ese contexto, en un canal estratégico entre las entidades públicas y privadas del Estado y la población.” (págs. 52-53)

**EVALUAR  
MEDIR EL  
PROGRESO EN  
EL  
CUMPLIMIENTO  
DE UNA TAREA O  
MISIÓN, DE LA  
CREACIÓN DE  
UN EFECTO O  
DEL LOGRO DE  
UN OBJETIVO**

El proceso de evaluación debe hacer un recorrido meticuloso a los anteriores pasos, para recolectar información relevante que pueda prever escenarios futuros y mejorar el impacto de nuevos retos

Se debe elaborar un análisis de las acciones realizadas dentro de un escenario donde todas las instituciones se vean involucradas.

- incidente.
- Salvar vidas es un propósito fundamental y prima sobre cualquier solicitud.

- Verificar el cumplimiento de los objetivos, general y específico, para posteriormente desagregar razones y causas de cada respuesta.
- Los comandantes deben involucrarse en el proceso de evaluación, verificar si las capacidades, medios y herramientas fueron utilizados correctamente en el desarrollo del apoyo.
- Fortalecer la acción eficaz y mejorando paulatinamente aquello que se haya desarrollado con dificultad.

Nota. Elaboración Propia. Fuente MFRE 3-28 ADAC (2017, págs. 38-47).

Conforme lo anterior, el MFE 3-28 ADAC (2016) y el MFRE 3-28 ADAC (2017) determinan que el poder militar está sometido a la autoridad civil, pero el mando es horizontal y coordinado, puesto que las ordenes son dadas por el comandante de la misión.

Aunque se está sometido al ordenamiento jurídico, no está contemplado un protocolo para solicitar tal intervención militar ni está definido de manera concreta el tiempo que dure la intervención, puesto que la misma está condicionada a un hecho futuro subjetivo como es que se restablezcan las condiciones mínimas para que las autoridades civiles puedan desarrollar sus funciones sin la necesidad del apoyo militar, es decir, que dicha misión se da por acabada cuando el comandante militar informe a su superior jerárquico sobre la situación en desarrollo y este ordena terminarla, o cuando en la mesa de trabajo de toma de decisiones se establece que el apoyo de la Fuerza ya no es necesario.

Adicional a lo anterior, sí bien es cierto que el EJC tiene una amplia experiencia en atención de desastres y emergencias, de las tareas relacionadas llama la atención por su cuidado y protección de los ciudadanos, aquellas concernientes al apoyo a los organismos civiles nacionales encargados de hacer cumplir la ley, pues para un Estado de Derecho una intervención militar es algo que debe revisarse cuidadosamente, ya que los excesos en el uso de la fuerza pueden atentar contra los derechos fundamentales de los ciudadanos cuyas restricciones solo son viables a través de una ley, siendo necesario que este tipo de acciones sean contempladas dentro de un marco jurídico de mayor jerarquía que un Manual, el cual se puede modificar indiscriminadamente sin ningún tipo de control.

Cuando el MFRE 3-28 ADAC (2017) desglosa esta actividad refiere que es necesario coordinar las tareas con el Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia y Ministerio de Defensa Nacional, pues el apoyo a las instituciones civiles nacionales encargadas de hacer cumplir la ley incluye actividades contra el terrorismo, seguridad nacional y asistencia militar durante disturbios civiles, es decir las amenazas híbridas y emergentes. Si bien es cierto, que en el manual se resalta que el rol del EJC es “evitar la

confrontación con los agentes generadores de alteración o perturbación del orden público” (pág. 67), no se desconoce que el EJC deba actuar y dar aplicación al artículo 170 de la Ley 1801 (2016), por el cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, en el cual se establece que “en los eventos en que se sobrepasen las capacidades de la Policía Nacional en el mantenimiento del orden público, y previa solicitud de esa institución a las FF. MM., el Ejército brindará la asistencia militar” (pág. 67), entendiendo por Asistencia Militar:

Es el instrumento legal que puede aplicarse cuando hechos de grave alteración de la seguridad y la convivencia lo exijan, o ante riesgo o peligro inminente, o para afrontar emergencia o calamidad pública, a través del cual el Presidente de la República, podrá disponer, de forma temporal y excepcional de la asistencia de la fuerza militar. No obstante, los gobernadores y Alcaldes Municipales o Distritales podrán solicitar al Presidente de la República tal asistencia, quien evaluará la solicitud y tomará la decisión. La asistencia militar se regirá por los protocolos y normas especializadas sobre la materia y en coordinación con el comandante de Policía de la jurisdicción. (pág. 68).

Indica el MFRE 3-28 ADAC (2017) que el apoyo se da en dos líneas: a) Directo con tropas militares entrenadas para ese fin; y b) Indirecto a través de material logístico y medios de comunicación para restablecer el orden público, siendo el apoyo más común el control de un disturbio civil asistiendo a las autoridades civiles en el restablecimiento de la ley y el orden por parte de la Policía Militar o en la asistencia que se le presta a las diferentes autoridades civiles en fenómenos como la explotación ilícita de yacimientos mineros.

En tal sentido, no olvida el MFRE 3-28 ADAC (2017) que la finalidad del apoyo que brinda el EJC es para “dispersar movimientos de protesta no autorizados y efectuar patrullas en áreas de disturbio para evitar actos ilegales”. (pág. 69). Así mismo, explica que el apoyo se realiza para:

Controlar las multitudes, mas no de enfrentamiento con la población civil, a fin de mantener el tercer anillo de seguridad, de acuerdo con la situación que se presente en el área urbana para dispersar, contener, bloquear o dividir en pequeños segmentos una multitud y evitar que se vuelvan a organizar. (pág. 69).

Conforme lo anterior, destaca el MFRE 3-28 ADAC (2017) que el Manual Fundamental de Referencia del Ejército 6-27 [MFRE 6-27] Derecho Operacional Terrestre<sup>79</sup> (2017) expone las Reglas para el Uso de la Fuerza [RUF]<sup>80</sup> que se deben seguir en las operaciones ADAC, las cuales determinan las “restricciones a las armas y protección al personal comprometido en la misión” (pág. 79) utilizando “niveles graduados de fuerza<sup>81</sup>” (pág. 79) según la violencia, evitando el uso letal de las armas puesto que, su uso

---

<sup>79</sup> El MFRE 6-27 (2017) define el Derecho Operacional como: “El conjunto de normas que impactan directamente en el planeamiento, preparación, ejecución y evaluación de las operaciones militares, sea en tiempos de conflicto armado, paz, estabilidad o en el desarrollo de actividades encaminadas a hacer cumplir la ley por parte del Ejército Nacional” (pág. 18), es decir que se integran “los tratados internacionales ratificados por Colombia, la legislación nacional y la jurisprudencia en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario al planeamiento, ejecución y seguimiento de las operaciones, operativos y procedimientos de la fuerza pública.” (pág. 18).

<sup>80</sup> Según el MFRE 6-27 (2017) las Reglas de Uso de la Fuerza son establecidas por el Ministerio de Defensa Nacional y el Comando General de las Fuerzas Militares de acuerdo con la situación operacional, en el marco del DIH y el DIDH, están definidas como: “Las directivas emitidas para guiar a las unidades en el uso de la fuerza durante varias operaciones. Estas pueden emitirse mediante directivas, órdenes, memorandos o planes. (MFRE 3-0)”. (pág. 56). **Para el DIH son:** “1) Distinga los objetivos militares de personas y bienes civiles; ataque solo objetivos militares, es decir: a) los bienes que por su naturaleza, ubicación, finalidad o utilización contribuyan eficazmente a la acción militar y cuya destrucción total o parcial, captura o neutralización ofrezca en las circunstancias del caso una ventaja militar definida. b) Miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley (GAOML). c) Civiles que participan directamente en las hostilidades y mientras dure su participación; 2) La iniciativa en el uso de la fuerza letal está permitida únicamente frente a un objetivo militar. 3). Siempre se podrá hacer uso de la fuerza en legítima defensa para repeler una agresión actual o inminente en contra de su vida, la de su Unidad o la de un tercero.” (pág. 56). Mientras que, **para el DIDH son:** “1) Usar la fuerza para proteger, mantener y restablecer el orden público; 2) Utilizar la fuerza y medios, proporcionalmente, al nivel de la amenaza recibida. 3) Cuando el ambiente operacional lo permita, los miembros de las FF. MM. se identificarán como tales y darán una clara advertencia de su intención de emplear armas de fuego, salvo que al dar esa advertencia se ponga en peligro su vida o la de terceros. 4) Usar las armas de fuego solo cuando resultaren insuficientes las medidas menos extremas. 5) Siempre podrá hacer uso de la fuerza, incluso hasta la letal, en legítima defensa para repeler una agresión actual o inminente en contra de su vida, la de su Unidad o la de un tercero.” (pág. 57).

<sup>81</sup> El MFRE 6-27 (2017), el DIDH establece que “Se entenderá por fuerza la coacción diferenciada, acorde con la amenaza recibida, como medida necesaria para hacer cumplir la ley; dado lo anterior, puede recurrirse al uso de las armas, entre ellas las armas letales como medida extrema” (pág. 49). En este marco, se define la fuerza como “El medio a través del cual el efectivo policial logra el control de una situación que atenta contra la seguridad, el orden público, la integridad y la vida de las personas”. (pág. 51).

es la última opción utilizándose más para disuadir e interrumpir actos que atenten contra el orden legal y constitucional.

Así las cosas, en el ambiente operacional hay que diferenciar el uso de las armas conforme a las circunstancias que se presenten, teniendo en cuenta que solamente el personal militar puede “usar su fuerza letal si ellos o un compañero está en inminente peligro de muerte o lesiones graves” (pág. 79) bajo los parámetros de la legítima defensa, que el MAFRE 6-27 (2017), es decir “debe ser proporcional al ataque actual e inminente recibido, y no ser desigual con respecto al bien jurídico tutelado que se pretende afectar con esa agresión” (pág. 67).

El MAFRE 6-27 (2017) en aplicación del Código de Conducta para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (1979), autoriza el uso de la Fuerza con armas letales mediante un “parámetro legal, legítimo y profesional” (pág. 52) para evitar la violencia, pues el abuso de la fuerza es “visto como un acto arbitrario, ilegal, ilegítimo y no profesional” (pág. 52), siendo permitido su uso en los siguientes casos:

- a) En defensa propia o de otra persona.
- b) En caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves.
- c) Con el propósito de evitar la comisión de un delito que sea amenaza contra la vida.
- d) Para detener a una persona que representa un peligro o para impedir su fuga.
- e) Solo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas. (pág. 51)

Se resalta que para este tipo de operaciones las RUF se fundamentan en los principios del uso de la fuerza establecidos en el DIDH, los cuales son mencionados en el MFRE 6-27 (2017) y adaptados al EJC así:

- **Legalidad:** Todos los actos que realizan las Fuerzas Militares en el cumplimiento de su función deben estar amparados en las normas legales y se aplicará toda la normativa existente en materia de derechos humanos.

- **Necesidad:** La intervención militar debe obedecer a una situación que representa una amenaza al libre ejercicio de los derechos y garantías de los que goza la población civil. El uso de la fuerza se hará en los eventos en que sea estrictamente necesaria y siempre mediante la utilización de medios no violentos.
- **Proporcionalidad:** La cantidad de fuerza debe ser proporcional al objetivo legal deseado y a la gravedad de la amenaza sufrida. Se analiza la igualdad de armas, personal y medios, siempre como respuesta a una agresión actual o inminente. Cuando el empleo de las armas de fuego sea inevitable, los miembros del Ejército Nacional ejercerán moderación y actuarán en proporción a la gravedad del delito y al objetivo que se persiga. El uso de las armas de fuego obedecerá a la respuesta de una agresión actual, injusta e inminente en contra de su vida o un tercero. Se debe considerar, entre otras circunstancias, la intensidad y peligrosidad de la agresión, la forma de proceder del agresor y los medios de los que disponga el policía o soldado para defenderse.
- **Excepcionalidad:** Los miembros del Ejército Nacional solo harán uso de la fuerza en forma progresiva; el uso de las armas de fuego será excepcional y solo en los casos en que se encuentre en riesgo inminente su vida o la de un tercero, buscando siempre generar la menor afectación a la población civil. (págs. 52-53).

Para las operaciones ADAC, el MAFRE 6-27 (2017) indica que las Reglas de Enfrentamiento [ROE]<sup>82</sup>, deben ser “diseñadas cuidadosamente teniendo en cuenta el ambiente operacional y el tipo de apoyo que se preste” (pág. 68) para el cumplimiento eficiente de la misión, ya que en MFRE 3-28 ADAC (2017) se describen los ambientes operacionales como:

---

<sup>82</sup> El MFRE 6-27 (2017) conceptualiza las Reglas de Enfrentamiento [ROE] como: “Los parámetros y lineamientos con los que cuenta el comandante para establecer la forma y los eventos en los cuales se hace o no uso de la fuerza, de acuerdo con el ambiente operacional, las variables operacionales y de la misión, dentro del propósito del comandante y la misión encomendada. Se deben tener en cuenta los siguientes aspectos para su construcción: a) Análisis de la misión: Establezca cuál es objeto de la misión y los propósitos del Comando Superior. Determine la operación en la cual se va involucrar y las tareas militares que debe desarrollar; b) Identifique RUF y ROE obligatorias: Las reglas obligatorias son aquellas impuestas desde el nivel político y los comandos superiores dentro de las cuales se debe desarrollar la operación; c) Análisis del teatro operacional: Las ROE deben corresponder a la realidad operacional y el ambiente en que se desarrolla la operación militar, para lo cual se debe tener claro si se está frente a un conflicto armado, ya sea de carácter internacional o no internacional, o si se encuentra en un escenario de ayuda humanitaria, atención de desastres o en labores encaminadas a hacer cumplir la ley; d) Compare las ROE con las tareas asignadas: Debe hacerse una comparación detallada entre la tarea que se va cumplir y las reglas que se determinen, para lo cual deben ser coherentes las unas con las otras; e) Compare las ROE con las RUF establecidas por el Ministerio de Defensa Nacional y/o el Comando General de las Fuerzas Militares.”. (págs. 57-58)

Inciertos, marcados por cambios rápidos y con una gran cantidad de peligros. De esta manera, es indispensable “tener la destreza para identificar y prevenir amenazas y riesgos, buscando minimizar sus efectos negativos en todo momento” (MFE 3-37). (pág. 80).

Por ello, dependiendo del desarrollo de las actividades y el contexto, dice el MAFRE 6-27 (2017) los militares pueden "llevar o no armas y municiones como prevención ante un eventual cambio en la situación, cabe resaltar que en el momento que se deba usar la fuerza letal las tareas de ADAC cambian a tareas de estabilidad<sup>83</sup>". (pág. 80).

Para el apoyo de las autoridades locales en el restablecimiento de la Ley y el Orden, el EJC en el MFRE 3-28 ADAC (2017) ha dispuesto como unidad especializada a la Policía Militar, pues tiene la “capacitación, entrenamiento y equipo letal y no letal adecuado” (pág. 89) , para que por medio de las RUF puedan:

- 1) Disolver una multitud, disgregándola en forma simple y flexible con el fin de controlar y finalizar una situación de alteración del orden público, sin enfrentamiento con la población civil, a quienes debe ofrecer un trato imparcial y amable dentro del manejo de crisis de acuerdo con la situación que se presente en el área afectada para disolverla.
- 2) Procedimientos y barreras físicas, que limitan la conducta destructiva a un espacio geográfico determinado, para evitar los actos de desobediencia civil y destrucción de muebles.
- 3) En coordinación con otras fuerzas, pueden mantener y garantizar el buen funcionamiento de los sistemas de transporte, comunicaciones y servicios públicos:
- 4) En la dispersión del bloqueo de vías, áreas acordonadas, dispersar muchedumbres, motines y servir como fuerza de seguridad.
- 5) Reconocimiento de rutas, selección de rutas alternas, escoltas de convoyes y seguridad de las líneas de comunicación.
- 6) Control de las carreteras urbanas, vías fluviales y férreas que son usualmente puntos críticos para el ataque como rutas principales de abastecimiento en seguridad de infraestructuras.
- 7) Seguridad de instalaciones civiles críticas tales como centros de comunicaciones, edificios de gobierno, centros carcelarios, fuentes de

---

<sup>83</sup>El MFRE 6-27 (2017) define las tareas de estabilidad como: “Aquellas que se conducen dentro o fuera del territorio nacional, en coordinación con otros instrumentos del poder nacional, para mantener o restablecer un ambiente seguro y proporcionar servicios esenciales de gobierno, reconstrucción de infraestructura de emergencia y asistencia humanitaria (MFRE 3-0)”. (pág. 65)

abastecimiento de agua y energía, complejos industriales y económicos, y centros de abastecimiento de combustible.

- 8) Seguridad de personalidades o eventos deportivos donde la capacidad de la policía supere el evento y en apoyo a la autoridad civil. (págs. 89-91).

En estas misiones, resalta el MFRE 3-28 ADAC (2017) prima el respeto por los DDHH, utilizando solo el personal necesario con “una buena preparación, entrenamiento e instrucción, tacto, sentido común, personal disciplinado y una alta moral” (pág. 91), participando de manera gradual, con el fin de mantener el orden hasta que la situación se muestre satisfactoria y se pueda entregar el control a la PONAL, y asuma la responsabilidad la autoridad civil, quien tiene “el conocimiento general de la situación y los medios para ofrecer solución desde el aspecto social de la institucionalidad del Estado”. (pág. 90).

Conforme lo anterior, se observa que el MFRE 3-28 ADAC (2017) se centra en explicar el apoyo del EJC a emergencias y disturbios, más que en diferenciar el contexto operacional cuando se trata de tareas del EJC asignadas por las Directivas 015 (2016), 016 (2016) y Directiva 037 (2017) en el marco del DIH<sup>84</sup> y el apoyo militar requerido por la

---

<sup>84</sup> El MFRE 6-27 (2017) tiene en cuenta los siguientes principios en el marco de DIH: “**a) Principio de humanidad:** Prohíbe infligir sufrimiento, lesión o destrucción que no sean verdadera y estrictamente necesarios para obtener propósitos militares legítimos. Las acciones bélicas solo deben causar el mal mínimo o necesario y no el mayor, porque sería inhumano y poco eficaz, de igual forma señala que se debe dar un trato humano a la población civil; **b) Principio de distinción:** Se debe diferenciar entre quienes participan y no participan en las hostilidades, y entre los que son objetivos militares y los que no lo son; es decir, los bienes protegidos por el DIH, como los bienes civiles, bienes e instalaciones sanitarias, bienes indispensables para la supervivencia de la población, bienes culturales y lugares de culto, y bienes que contienen fuerzas peligrosas. Reglas: 1) Las partes contendientes deben distinguir en todo momento entre personas civiles y combatientes y deben dirigir sus ataques contra estos últimos o contra personas que sin tener la condición de combatientes participan directamente en las hostilidades. 2) Las partes contendientes deben distinguir en todo momento entre bienes civiles y objetivos militares y dirigir sus ataques exclusivamente contra estos últimos. 3) Los ataques indiscriminados, cuyo lanzamiento se encuentra en todo caso prohibido, son aquellos que no se dirigen contra un objetivo militar específico, aquellos que emplean medios o métodos de combate que no pueden ser dirigidos contra un objetivo militar específico y aquellos que emplean medios de combate cuyos efectos no pueden ser limitados como requiere el Derecho Internacional Humanitario. y 4) El lanzamiento de ataques que se puede esperar que causen daños civiles colaterales, como muertes, lesiones o daños que serían

PONAL cuando se persigan GDO en el marco del DIDH, pues acorde con lo expuesto se utilizan las tropas del ejército para actuar de manera conjunta con la PONAL para neutralizar amenazas híbridas, cuyos grupos criminales evolucionen en su actuar pero no reúnan las características necesarias para ser considerados GAO.

En este contexto surge el interrogante para el comandante de cómo diseñar las ROE para establecer los parámetros a los que deben ceñirse los soldados, cuando usen sus armas letales frente a amenazas que requieren el uso de la fuerza sin infringir las normas jurídicas establecidas para ello, dando claridad en el modo de actuar.

Se resalta que la regulación del uso de la fuerza requiere el establecimiento de una normatividad que determine los casos y el procedimiento para obtener su apoyo en casos excepcionales. No es suficiente garantía para los miembros del Ejército Nacional los Manuales MFE 3-28 (2016) y MFRE 3-28 (2017) para regular el Uso de la Fuerza en las tareas de ADAC, puesto que en este escenario se hará uso de la fuerza letal como último

---

excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa anticipada, se encuentran prohibidos.; **c) Principio de no reciprocidad:** El DIH es de obligatorio cumplimiento para las partes. Por lo tanto, nadie puede justificar su incumplimiento argumentando que las otras partes en conflicto están violando las prescripciones y normas establecidas. De tal manera que las infracciones cometidas por una de las partes no justifican obrar en igual sentido por la contraparte; **d) Principio de necesidad militar:** Los ataques deben estar justificados por motivos de índole militar y que proporcionen una ventaja militar. No se debe causar al adversario males desproporcionados; **e) Principio de limitación:** Los medios (armas), los métodos (formas de emplearlos), estrategias, tácticas y campañas militares no pueden ser ilimitados. El DIH ha prohibido el uso de muchas armas incluidas las balas explosivas, las armas químicas y biológicas, las armas láser que causan ceguera y las minas antipersonal; **f) Principio de proporcionalidad:** Los ataques a los objetivos militares no deben ser indiscriminados, deben ser proporcionales con relación a la ventaja militar concreta; es decir, la población civil y sus bienes deben ser protegidos lo máximo posible de los daños colaterales o incidentales. Así mismo, este principio prohíbe la utilización de métodos y medios que por causar daños superfluos o sufrimientos innecesarios, son excesivos para la consecución de la ventaja militar, debe existir un equilibrio entre la ventaja militar y los daños incidentales o colaterales que se puedan generar; y **g) Precaución en el ataque:** La población civil y sus bienes deben estar fuera de los peligros que generan los ataques, para lo que han de tenerse en cuenta en el planeamiento y la ejecución de las operaciones militares, las precauciones para no generar afectación a personal y bienes civiles, en la medida en que las posibilidades lo permitan. Este principio acepta el análisis desde la perspectiva de la ubicación de las unidades militares, con el propósito de no posicionarse en sitios densamente poblados o cerca de bienes protegidos, para que no sean afectados con un ataque. Esta obligación no excusa al adversario del cuidado que debe tener en el ataque.

recurso para disuadir y neutralizar situaciones cuyas tensiones no sobrepasa nivel de violencia de los disturbios o no alcance a considerarse que existe un Conflicto Armado de Carácter No Internacional – CANI.

Se considera que la flexibilidad y adaptabilidad del EJC para cumplir su misión no incluye el cambio de las RUF y ROE del DIDH al DIH de manera oscilante o escalonada, ni el uso de armas letales y no letales en el desarrollo de la operación, pues el entrenamiento para cada uno de los escenarios es diferente, dejando en manos de la unidad militar que actúe una gran responsabilidad para no cometer errores que terminen por ocasionar un daño antijurídico.

Por ello a continuación, se propone unos lineamientos mínimos que requiere el Ejército del Futuro en el apoyo de su misión constitucional para enfrentar las amenazas presentes en un contexto de posacuerdo.

##### **5. Conclusión preliminar: Lineamientos mínimos del Rol del Ejército Nacional para enfrentar las amenazas**

Para establecer los lineamientos mínimos del Rol del EJC se considera importante tener presente las relaciones civiles-militares, las cuales ha generado un gran debate durante varios años, ocupando un lugar importante en la teoría de la ciencia política. Se destaca en este aspecto lo dicho por Samuel Huntington con su obra *El Soldado y el Estado* (1964), quien entendía las relaciones civiles-militares como un sistema compuesto por tres elementos interdependientes: la posición formal y estructural de las instituciones militares en el gobierno; el rol informal y la influencia de los militares en la política y en la sociedad en general; y la naturaleza de las ideologías de los grupos militares y no militares. A partir

de esta perspectiva sistémica, la configuración de las relaciones civiles-militares se daba por el equilibrio alcanzado entre “la autoridad, influencia e ideología de los militares, por una parte, y la autoridad, influencia e ideologías de los grupos no militares, por la otra” (pág. 10), que se hace a través de un modelo de control civil objetivo, el cual es entendido como aquel que maximiza la profesionalidad militar y minimiza la intervención política en los asuntos militares.

Huntington (1964), considera que se debe capacitar a los oficiales como un grupo funcional con alto conocimiento, responsabilidad y espíritu de cuerpo, para que su comportamiento se edifique en la comprensión de que la experticia solamente podrá ser aplicada para propósitos aprobados por la sociedad a través del Estado. El ejercicio de la profesión supone la formación de la llamada mentalidad militar, la cual consiste en los valores, actitudes y perspectivas que son naturales al desempeño de la función militar profesional y que son deducibles de la naturaleza de dicha función. (pág. 73).

De otra parte, Morris Janowitz “The Professional Soldier” en su obra escrita en 1960, sostiene el “profesionalismo pragmático” al propugnar que después de la Segunda Guerra Mundial, debido al nuevo contexto no era posible que el militar evitar su politización. Tal autor, considera un error creer que los militares no constituyen un grupo de presión efectivo sobre los órganos de gobierno. Afirma que los militares son y serán siempre un grupo de interés; por ello, a mayor profesionalización mayor cercanía a la toma de decisiones políticas.

Por su parte, Peter Feaver (1996) expone los lineamientos de lo que se constituiría, la denominada “Teoría de la Agencia”, un modelo que permite analizar las relaciones

civiles-militares a nivel “micro”, a partir de la teoría de la elección racional<sup>85</sup> y la teoría de juegos<sup>86</sup>. En su teoría, el autor habla sobre el ejercicio del control civil, que responde a una necesidad resultado de una simple paradoja: aquellas instituciones creadas para brindar seguridad a las sociedades pueden tornarse también una amenaza para esas mismas sociedades, ya que ostentan el uso legítimo de las armas por parte del Estado. Cuanto mayor sea la capacidad militar de las fuerzas armadas, mayor será la vulnerabilidad de la sociedad frente a ellas, pero a la vez minimizar el poder de los militares puede dejar indefensa a la población frente a amenazas del exterior.

Gastaldi (2013) al interpretar a Feaver, dice que el problema consiste en: “asegurar unas fuerzas armadas lo suficientemente fuertes, en términos de poder de fuego con relación al nivel de amenaza, pero a la vez, lo suficientemente “maleables” para garantizar que cumplan lo que los civiles les determinen” (pág. 3).

Así las cosas, Feaver presentó un modelo alternativo llamado principal-agente que se emplea en situaciones donde existe una diferencia básica de posición entre los dos actores de la relación: el “principal” (civil), que contrata al “agente”(militar) para una

---

<sup>85</sup> <sup>85</sup> Gastaldi (2013) explica que: “La teoría de la elección racional puede aplicarse a toda conducta humana. Este autor señala que “una elección racional es aquella que selecciona los medios más efectivos para satisfacer las preferencias del agente, donde esas preferencias son consistentes con algún otro y completas en el sentido de que todos los posibles cursos de acción pueden ser ordenados como más, igual o menos preferible”. En un ambiente de interacción estratégica, donde hay al menos dos actores involucrados, las elecciones pueden tomarse en un marco cooperativo o de competencia.

<sup>86</sup> Gastaldi (2013) explica que con fundamento en la: “teoría de la elección racional, el término “juego” es definido como una situación donde las acciones de una persona afectan el bienestar de otra y viceversa, bajo motivos de cooperación o rivalidades. Se caracteriza por seis elementos distintivos: i) posee jugadores, que son los actores racionales que toman decisiones; ii) los jugadores realizan movidas o jugadas guiadas por un plan de acción o estrategia; iii) también pueden formar coaliciones, de tipo cooperativas; iv) los jugadores buscan pagos (pay-offs) entendidos como medida de las preferencias; v) la información disponible de los jugadores, que puede ser tanto completa como incompleta; y vi) el conocimiento compartido por todos los jugadores, como las reglas de juego y el hecho de que los actores son racionales. Bajo este esquema, cada individuo tratará de predecir las acciones del otro en respuesta a las acciones propias, para entonces maximizar los beneficios de su acción (Hargreaves Heap, 1998)”. (pág. 4).

determinada tarea, espera que el agente, en su rol de empleado/subordinado, cumpla con la misma en la forma en que le es solicitado”. (Gastaldi, pág. 4).

El agente puede tener, una vez contratado, una actitud contraria a los intereses del principal: puede o no cumplir con su trabajo o hacerlo de una manera distinta a la indicada. En este contexto, a fin de asegurarse que el agente cumpla con su deber, el principal debe recurrir al empleo de mecanismos de control sobre el agente y, en algunos casos, de sanción, cuando la conducta del agente se desvía de lo deseado.

Menciona Gastaldi (2013) que el principal aporte de Feaver consiste en:

La capacidad de describir las relaciones civiles-militares como resultado de una interacción estratégica, en cuyo desarrollo los actores pueden generar diferentes grados de cooperación y/o conflicto, posibilitando una aproximación a los motivos por los cuales las autoridades civiles toman determinadas decisiones y cómo los militares reaccionan frente a ellas, obedeciendo o tratando de imponer su voluntad por sobre la del principal. (pág. 5).

En esta teoría es importante el control de los civiles sobre los militares, los cual se materializa de diferentes formas a través de normas que institucionalizan y evidencian un verdadero sometimiento del cuerpo castrense a la voluntad de la autoridad civil y su absoluta conducción política. Dentro de los controles para reducir la brecha se resalta la importancia de la revisión por parte de civiles especializados de la doctrina militar que determina los procedimientos a seguir en las diferentes operaciones y la manera de actuar en ciertas situaciones.

Para el caso colombiano, conforme a lo expuesto la Doctrina, profesionalización y modernización de la Fuerza Pública, debe incluir el establecimiento a nivel legal de la división y limitación de competencia para actuar en situaciones de violencia que superen la capacidad de la Policía Nacional con el fin de neutralizar los GAO, lo cual debe estar

contemplado en una norma de mayor jerarquía que un Manual Interno, que evite la modificación continua acorde con la política del gobierno de turno.

Por ello, para el cumplimiento de su misión constitucional el EJC requiere enfrentar las amenazas en el contexto de posacuerdo siendo una fuerza terrestre moderna, disciplinada, obediente y respetuosa del DIH, el DIDH y los DDHH en un Estado de Derecho, para lo cual se recomienda construir un modelo con la participación abierta de la ciudadanía y llevado al Congreso de la República para que se elabore una Ley Marco, en la cual se establezcan las siguientes directrices que serían los mínimos de cómo debería ser la Fuerza Pública y en especial el EJC:

1. Definir las competencias de la Fuerza Pública conforme a los principios y funciones establecidos en la Constitución Política (1991), prohibiendo la mezcla de funciones entre las Fuerzas Armadas y la PONAL, respetando la naturaleza de cada una.
2. Regular el servicio que presta la Fuerza Pública y en especial el EJC, definiendo los campos de acción. En el evento de prestar apoyo militar a las autoridades civiles y a la PONAL, ello sea producto de la excepcionalidad y bajo causales claras y precisas, limitando el uso de la fuerza a las armas no letales, en cuyo caso estarán actuando bajo el amparo del DIDH y DDHH. En el evento de ser necesario el empleo de fuerza letal, las mismas solo operan cuando se trata de legítima defensa propia o a un compañero de misión, estableciéndose de manera clara, explícita y precisa tal causal. En cuanto al apoyo militar con las operaciones ADAC el mismo es importante para que el Estado garantice a sus ciudadanos la convivencia pacífica y

armónica, pero debe estar delimitado en una reglamentación de mayor jerarquía en la cual se determine de manera clara la asistencia en el restablecimiento del orden público y en la persecución de los GDO.

3. Establecer los parámetros al elaborar la política pública de Defensa y Seguridad, en la cual respeten los siguientes límites y fundamentos básicos, ya decantados por la CC (2002a), así: a) No pueden vulnerar los derechos constitucionales; b) No puede desconocer el pluralismo, la participación democrática y la autonomía de la sociedad civil; c) Las personas no pueden ser obligadas a proteger y ser garantes de la seguridad del Estado; d) Los deberes que se le imponen a los ciudadanos en materia de orden público deben ser: previamente definidos de forma específica y precisa; ser compatibles con el respeto de la dignidad humana y con la naturaleza democrática del Estado colombiano; y no involucrarlos en el CANI; e) Las limitaciones a los derechos constitucionales deben ser incorporados en una ley estatutaria; f) No pueden desconocer la supremacía del poder civil sobre la Fuerza Pública, ni vulnerar la separación de poderes, ni afectar la dirección presidencial sobre las Fuerzas Armadas y g) Una regulación ordinaria no puede prever un régimen más gravoso para los derechos que el propio estado de excepción, ni abrir la posibilidad para que las autoridades ejerzan facultades que desborden las que podrían tener en el estado de excepción.
4. Establecer un control civil sobre el proceso de elaboración y aprobación de la Doctrinaria del Ejército Nacional, que exalte los principios que rigen el

Estado Democrático establecido en la Carta Política de Colombia, pues la responsabilidad de las tareas de diseño, implementación y formulación de los modelos de defensa recae sobre la autoridad civil.

5. Incluir en la Formación y entrenamiento una cátedra para la paz que refuerce la acción integral de la Fuerza Pública, con énfasis en las misiones que desarrolla el EJC, como soporte del desarrollo económico y social de las comunidades donde actúan, la cual aportaría un gran esfuerzo del actuar militar en la construcción de una paz positiva con el fin de neutralizar las amenazas no armadas en coordinación con las demás instituciones del Estado.
6. Establecer un control superior de verificación sobre la elaboración de las RUF y ROE del EJC en los escenarios de DIH y de DIDH, que respeten los principios aplicables a cada caso, permitan guiar las operaciones, minimizar errores, daños colaterales y evitar abusos por parte de los miembros del EJC en el desarrollo de sus tareas.

## CONCLUSIONES

En el trabajo se expone que la doctrina y la jurisprudencia ha establecido una reglas claras y objetivas para determinar si una situación de violencia puede ser catalogada como CANI, y en tal evento se deben aplicar el DIH en la conducción de las hostilidades con el fin de limitar los medios y métodos de guerra, proteger a los combatientes y no combatientes y por supuesto humanizar los enfrentamientos. En el nuevo consenso social el sistema jurídico de Colombia le da primacía al DIH y a los DDHH, irradiando el actuar de los funcionarios públicos y de los ciudadanos, quienes deben adaptar su comportamiento para no infringir estas prerrogativas.

Cuando los grupos armados irregulares afectan el orden público, las Fuerzas de Seguridad del Estado, por mandato constitucional, tiene la obligación de neutralizarlos a través del monopolio legítimo de la coacción y de las armas, con el objetivo de reestablecer el orden público y la convivencia armónica. Sin embargo, en la materialización de una paz positiva también le es permitido al presidente de la República acudir a otros medios alternativos para asegurar la paz, pues en una sociedad donde perdure el conflicto los derechos de sus ciudadanos se disminuyen y se estanca su protección. Es de resaltar, que cuando los gobiernos optan con una salida negociada al conflicto, ello no borra del contexto las amenazas a la seguridad y de manera paralela se debe asegurar la paz y lidiar con los demás actores de la violencia, aplicando el bloque de constitucionalidad y la normatividad legal.

En tal sentido, la salida negociada con uno de los actores armados ilegales en Colombia no borra del contexto las amenazas tradicionales, emergentes e híbridas a la seguridad pública, exigiendo del EJC combatirlas en un marco de respeto por el DIH y el

DIDH, adaptándose a un nuevo escenario de posacuerdo teniendo en cuenta el marco jurídico que permite sus operaciones, para garantizar el ejercicio legítimo de los derechos y libertades de los ciudadanos.

Como se pudo observar en la investigación, las amenazas en el contexto de posacuerdo, no han desaparecido, por el contrario, han incrementado su accionar afectando indiscriminadamente el ejercicio legítimo de los derechos y libertades de los ciudadanos ubicados en zonas urbanas o rurales. El Presidente de la República como comandante supremo de la Fuerza Pública y en especial del EJC, debe sustentar su PDS teniendo definidas e identificadas las amenazas y la acciones que van a emprender con el uso legítimo de la fuerza para perseguir, neutralizar y desarticular los GAO a través del poderío militar.

Sin embargo, su PDS debe ceñirse al marco constitucional siguiendo unas reglas mínimas que no choquen con las garantías consagradas en la CP (1991) e integrando a la ciudadanía sin correr el riesgo de involucrarla directamente en el CANI ni convertirla en un espía o una fuerza que sustituya al EJC.

En aplicación del DIH el EJC ha establecido en su doctrina las indicaciones para construir unas reglas claras, precisas, adecuadas y objetivas la conducción de las hostilidades contra los GAO, siendo legal para el Estado neutralizarlos con el empleo de una RUF y ROE en contexto operacional, con el fin de garantizar a los ciudadanos una convivencia armónica y el pleno ejercicio de sus libertades y derechos dentro del Estado Social de Derecho definido en la Carta Política.

Sin embargo, el cumplimiento de las garantías y derechos constitucionales en un Estado Social de Derecho democrático, participativo y pluralista, fundado en el respeto de

la dignidad humana requiere que el EJC cumpla su misión constitucional bajo los parámetros de una Ley Marco, en la cual se establezcan las directrices para su funcionamiento y se regule el uso de la fuerza para las operaciones normales o el apoyo que brinda en casos excepcionales a la autoridad civil o a la PONAL, pues la desarticulación y neutralización del CANI obligó a que se entremezclaran los apoyos entre el EJC y la PONAL, y se trazara una línea delgada y en algunos casos difusa, que aun hoy en día en algunas operaciones se mantiene.

Por ello, el nuevo contexto de posacuerdo requiere una fuerza terrestre moderna, disciplinada, obediente y respetuosa del DIH, el DIDH y los DDHH que combata las amenazas tradicionales e híbridas, pero hay que tener especial cuidado con la decisión de ampliar su misión a diferentes campos de acción que pueden desviar el objetivo y la naturaleza del Ejército, así como el sentido para el cual fueron creadas. Sí bien es cierto nuestro EJC es robusto, competente y experimentado, no es correcto cargarle más responsabilidades que desborden su misión constitucional y lo desgaste, así como desviar el presupuesto que se le invierte para atender eventos que son competencia de otras entidades del estado.

De otra parte, la nueva doctrina del EJC es producto de un trabajo de investigación y de actualización de un equipo interdisciplinario, sin embargo, en ejercicio de los controles para mantener las relaciones cívico-militares equilibradas y con prevalencia del poder civil, se recomienda que la doctrina sea revisada y aprobada por entidades del orden civil especializadas en el tema.

Finalmente, en las operaciones ADAC no es suficiente garantía para los miembros del EJC los Manuales para regular el Uso de la Fuerza, puesto que en este escenario se hará

uso de la fuerza letal como último recurso para disuadir y neutralizar situaciones cuyas tensiones no sobrepasa nivel de violencia de los disturbios o no alcance a considerarse que existe un Conflicto Armado de Carácter No Internacional – CANI, por ello, para el cumplimiento de su misión constitucional el EJC se recomienda construir un modelo con la participación abierta de la ciudadanía y llevado al Congreso de la República para que se elabore una Ley Marco, en la cual se establezcan las directrices relacionadas con anterioridad, que serían los mínimos de cómo debería ser la Fuerza Pública y en especial el EJC en un escenario de posacuerdo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acosta Guzman, H. M. (2018). Impacto de la Doctrina Damasco en la Educación Militar: Liderazgo Militar en Escenario de Pos-Acuerdo. En E. S. Prieto", & C. A. Reina (Ed.), *Convergencia de Conceptos: Propuestas de Solución a las amenazas actuales para la Seguridad y Defensa de Colombia* (págs. 91-130). Bogotá: Centro de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa Nacionales.
- Aguilar Astorga, Carlos Ricardo y Lima Facio, Marco Antonio: ¿Qué son y para que sirven las políticas públicas? (Septiembre de 2019). *EUMED. Net en Contribuciones a las Ciencias Sociales*. Obtenido de [www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm](http://www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm)
- Alcantara, M. (1999). *Sistemas Políticos de América Latina*. Madrid: Tecnos.
- Arias Arias, Diego Felipe. La zona de distensión del Caguán: un análisis de los factores económicos, políticos y sociales a partir del concepto de Estado Fallido. (05 de 03 de 2014). *Universidad del Rosario - Repository*. Obtenido de <http://repository.urosario.edu.co/handle/10336/8347>
- Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución No. 34/169. Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley. (17 de 12 de 1979). *Naciones Unidas - Oficina de Alto Comisionado Derechos Humanos*. Obtenido de <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/lawenforcementofficials.aspx>
- Asamblea Nacional Constituyente de Colombia. Constitución Nacional. (05 de 08 de 1886). *Departamento Administrativo de la Función Pública*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=7153>
- Asamblea Nacional Constituyente de Brasil. (2020). *Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988*. (L. V. Pino, Trad.) Brasilia: Supremo Tribunal Federal. Obtenido de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0507.pdf>
- Blair Trujillo, E. (1993). *Las Fuerzas Armadas, una Mirada Civil*. Bogota D.C.: CINEP.
- Bobbio, N. (1992). *El problema de la guerra y las vías de la paz*. Barcelona: Gedisa.
- Bobbio, N. (1997). *El tercero Ausente*. Madrid: Catédra.
- Bobbio, N. (2003). *Teoría General de la Política*. Madrid: Trotta.
- Bobbio, N., & Matteucci, N. (1982). *Diccionario de Política* (Vol. 2). (R. Crisafio, Trad.) México: Siglo XXI.
- Borrero Mansilla, Armando; Las amenazas a la seguridad nacional. (28 de 03 de 2018). *Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"*. Obtenido de <https://esdeguelibros.edu.co/index.php/editorial/catalog/download/19/16/93-1?inline=1>
- Buitrago, F. L. (2003). La Doctrina de la Seguridad Nacional: Materialización de la Guerra Fría en América del Sur. *Revista de Estudios Sociales*, 74-87.
- Calderón Concha, P. (2009). Teoría de los Conflictos de Johan Galtung. *Revista Paz y Conflictos*, 60-81.
- Campderrich Bravo, R. (2006). Soberanía y orden internacional en la filosofía política y jurídica de Hans Kelsen y Carl Schmitt. *Anuario de Filosofía del Derecho*, 205-218.
- Centro de Doctrina del Ejército [CEDOE]. Conceptos Generales Básicos Doctrina Damasco. (2017). *Universidad Nacional de Colombia - Cátedras*. Obtenido de <http://www.catedras-bogota.unal.edu.co/catedras/ancizar/2020-I/public/documentos/13junio/cartillaconceptosdoctrinadamasco.pdf>
- Ciro Gómez, A. R., & Correa Henao, M. (2014). Transformación Estructural del Ejército Colombiano. Construcción de Escenarios Futuros. *Revista Científica General José María Córdova. Estudios Militares*, 19-88.
- Comisión Europea. Comunicación conjunta sobre la lucha contra las amenazas híbridas. (06 de 04 de 2016). *Comisión Europea*. Obtenido de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/%20HTML/?uri=CELEX:52016JC0018&from=EN>

- Corte Constitucional Sentencia C-574 de 1992. MP.: Ciro Angarita Barón. (28 de 10 de 1992).  
*Corte Constitucional - Relatoria.* Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/1992/C-574-92.htm>
- Corte Constitucional. Sentencia C-048 de 2001. MP.: Eduardo Montealegre Lynett. (24 de 01 de 2001).  
*Corte Constitucional - Relatoria.* Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-048-01.htm>
- Corte Constitucional. Sentencia C-067 de 2003. MP.: Marco Gerardo Monroy Cabra. (04 de 02 de 2003).  
*Corte Constitucional - Relatoria.* Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-067-03.htm>
- Corte Constitucional. Sentencia C-225 de 1995. MP.: Alejandro Martínez Caballero. (18 de 05 de 1995).  
*Corte Constitucional - Relatoria.* Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/c-225-95.htm>
- Corte Constitucional. Sentencia C-225 de 2017. MP.: Alejandro Linares Cantillo. (20 de 04 de 2017).  
*Corte Constitucional - Relatoria.* Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-225-17.htm>
- Corte Constitucional. Sentencia C-251 de 2002. MP.: Eduardo Montealegre Lynett y Clara Inés Vargas Hernández. (11 de 04 de 2002a). *Corte Constitucional - Relatoria.* Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-251-02.htm>
- Corte Constitucional. Sentencia C-253A de 2012. MP.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. (29 de 03 de 2012).  
*Corte Constitucional - Relatoria.* Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-253A-12.htm>
- Corte Constitucional. Sentencia C-291 de 2007. MP.: Manuel José Cepeda Espinosa. (25 de 04 de 2007).  
*Corte Constitucional - Relatoria.* Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/c-291-07.htm>
- Corte Constitucional. Sentencia C-360 de 2006. MP.: Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández. (18 de 05 de 2006). *Corte Constitucional - Relatoria.* Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-370-06.htm>
- Corte Constitucional. Sentencia C-379 de 2016. MP.: Luis Ernesto Vargas Silva. (18 de 07 de 2016).  
*Corte Constitucional - Relatoria.* Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-379-16.htm>
- Corte Constitucional. Sentencia C-421 de 2002. MP.; Alvaro Tafur Galvis. (28 de 07 de 2002b).  
*Corte Constitucional - Relatoria.* Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-421-02.htm>
- Corte Constitucional. Sentencia C-453 de 1994. MP.: Eduardo Cifuentes Muñoz. (20 de 10 de 1994).  
*Corte Constitucional - Relatoria.* Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-453-94.htm>
- Corte Constitucional. Sentencia C-570 de 2019. MP: Diana Fajardo Rivera. (27 de 11 de 2019).  
*Corte Constitucional - Relatoria.* Obtenido de [https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-570-19.htm#\\_ftnref24](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-570-19.htm#_ftnref24)
- Corte Constitucional. Sentencia C-578 de 2002. MP.: Manuel José Cepeda Espinosa. (30 de 07 de 2002c).  
*Corte Constitucional - Relatoria.* Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-578-02.htm>
- Corte Constitucional. Sentencia C-630 de 2017. MP.: Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo Ocampo. (11 de 10 de 2017). *Corte Constitucional - Relatoria.* Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-630-17.htm>
- Corte Constitucional. Sentencia SU-747 de 1998. MP.: Eduardo Cifuentes Muñoz. (02 de 12 de 1998).  
*Corte Constitucional - Relatoria.* Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/SU747-98.htm>

- Costa Pino, I. (1971). *Voto y Cambio Social, El caso colombiano en el contexto latinoamericano*. Bogota: Tercer Mundo.
- Cruz Rodríguez, E. (2016). *Fuerza Pública, Negociaciones de Paz y Posacuerdo en Colombia*. Bogota: Ediciones Desde Abajo.
- Dávila Ladron de Guevara, A. (1999). *El juego del poder: Historia, Armas y Votos*. Bogota: CEREC -Ediciones UNIANDES.
- Defensoría del Pueblo. Informe Defensorial sobre el Desplazamiento Forzado por la Violencia en Colombia. (2002). *Defensoria del Pueblo Colombia*. Obtenido de <https://www.defensoria.gov.co/es/public/Informesdefensoriales/765/El-Desplazamiento-Forzado-por-la-Violencia-en-Colombia-desplazamiento-forzado-en-Colombia-Informes-defensoriales---Conflicto-Armado-Informes-defensoriales---Derecho-Internacional-Humanitari>
- Delgado, J. (2014). *La Seguridad Ciudadana. Observatorio de Política y Estrategia en América Latina*. Bogota: Instituto de Ciencia Política y Korand Andenauer Stiftung.
- Echandía Castilla, C. (2001). La violencia en el Conflicto Armado durante los años 90. *Revista Ópera*, 229-249.
- Ejército de Colombia. (2016). *Resolución No. 3402*. Bogotá: Imprenta Ejército Nacional.
- Ejército Nacional de Colombia. (2016). *Libro Histórico. Plan Estratégico de Transformación Ejército del Futuro 1.0*. Bogotá: Imprenta Ejército Nacional.
- Ejército Nacional de Colombia. Centro de Doctrina del Ejército Nacional de Colombia. (2017). *Manual Fundamental de Referencia del Ejército 3-28 Apoyo de la Defensa a la Autoridad Civil [MFRE 3-28 ADAC]*. Bogotá: Comercializadora COMSILA SAS.
- Ejército Nacional de Colombia. Centro de Doctrina del Ejército Nacional de Colombia. (2017). *Manual Fundamental de Referencia del Ejército 6-27 [MFRE 6-27] Derecho Operacional Terrestre Público*. Bogotá: Comercializadora COMSILA SAS.
- Ejército Nacional de Colombia. Centro de Doctrina del Ejército. Manual Fundamental de Referencia del Ejército 1-01 Doctrina [MFE 1-01]. Resolución No. 01648. (07 de 08 de 2016). *Ejército Nacional - CEMIL*. Obtenido de file:///C:/Users/57315/Downloads/TERMINOS%20Y%20SIMBOLOS.pdf
- Ejército Nacional de Colombia. Centro de Doctrina del Ejército. Manual Fundamental del Ejército 3-28 Apoyo de la Defensa a la Autoridad Civil [MFE 3-28 ADAC]. (05 de 08 de 2016). *Ejército Nacional*. Obtenido de file:///C:/Users/57315/Downloads/MFE%20ADAC.pdf
- Escuela Superior de Guerra. (2008). El Plan Patriota: Base del Plan de Consolidación. *Revista Fuerzas Armadas No. 205*, 19-23.
- Faver, P. (1996). The civil military problematique: Huntington, Janowitz, and the question of civilian control. *Armed Forces and Society*, 148-178.
- Fernández, C., García Durán, M., & Sarmiento, F. (2004). Movilización por la paz en Colombia 1978-2002. *Revista Controversia*, 18-23.
- Fundación Ideas para la Paz [FIP]. La Transformación del Ejército Nacional Una mirada comparada con los Ejércitos más modernos del mundo. (12 de 2018). *Fundación Ideas para la Paz*. Obtenido de [http://ideaspaz.org/media/website/FIP\\_Transformacion\\_ejercito.pdf](http://ideaspaz.org/media/website/FIP_Transformacion_ejercito.pdf)
- Gallón Giraldo, G. (1979). *Quince Años de Estado de Sitio en Colombia: 1958-1978*. Bogotá: Editora Guadalupe.
- Galtung, J. (2003). *Paz por Medios Pacíficos. Paz y Conflicto, Desarrollo y Civilización*. (T. Tora, Trad.) Bilbao: Bakeas / Gernika Gorgoratz.
- García Pinzón, V. (2015). Fronteras, Agenda de Seguridad y Posconflicto en Colombia. *Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP)*. Pontificia Universidad Católica del Perú (pág. 14). Lima: Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).

- García Saenz, J. A. (2019). Pacifismo Jurídico. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 220-234.
- Gastaldi, S. (2013). Repensando modelos de control civil para las democracias latinoamericanas. Un aporte desde la teoría de la Agencia. *X Jornadas de sociología Facultad de Ciencias Sociales* (págs. 1-25). Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Gúzman Mendoza, C. (2016). Colombia: Violencia Partidista y Exclusión Política. Una mirada atrás para buscar las raíces del actual conflicto colombiano. En R. G. (Editores), *Fin del Conflicto Armado en Colombia?* (págs. 8-39). Barranquilla: Universidad del Norte.
- Guzman Mendoza, Carlos. (2016). Colombia: Violencia Partidista y Exclusión Política. Una mirada atrás para buscar las raíces del actual conflicto colombiano. En R. G. (Editores), *Fin del Conflicto Armado en Colombia?* (págs. 7-39). Barranquilla: Universidad del Norte.
- Habermas, J. (2010/1992). *Facticidad y Validez. Sobre el Derecho y el Estado Democrático de Derecho en términos de Teoría del Discurso*. (M. J. Redondo, Trad.) Madrid: Trotta.
- Hardy Divela, David A. La Seguridad Cooperativa. Un modelo de seguridad estratégica en evolución. (2003). *Revista de Marina*. Obtenido de <https://revistamarina.cl/revistas/2003/6/hardy.pdf>
- Harto de Vera, F. (2016). La Construcción del Concepto de Paz: Paz Negativa, Paz Positiva y Paz Imperfecta. *Cuadernos de Estrategia*, 119-146.
- Hirst, M. (2003). Seguridad Regional en las Americas. En W. Grabendorff, *La Seguridad Regional en las Americas* (págs. 25-80). Bogotá D.C: Fondo Editorial CEREC.
- Hueso García, V. (2000). Johan Galtung. La Transformación de los Conflictos por Medios Pacíficos. *Cuadernos de Estrategia*, 125-159.
- Huntington, S. (1964). *El soldado y el Estado*. Buenos Aires: Circulo Militar.
- Juarez Guina, F. J. (2018). El empleo de las Fuerzas Armadas brasileñas en operaciones de Garantía de la Ley y el Orden. *Instituto Español de Estudios Esstrategicos - ieee.es*, 486-504. Obtenido de [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2018/DIEEEO14-2017\\_FAS\\_Brasil\\_JuarezGuina.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO14-2017_FAS_Brasil_JuarezGuina.pdf)
- Kant, I. (1974/1797). *Principios metafísicos del derecho*. Buenos Aires: Editorial Americalee (Trabajo Original Publicado en 1797).
- Kant, I. (2003/1788). *Crítica de la razón práctica*. (R. A. J, Trad.) Buenos Aires: Losada S.A.
- Kant, I. (2003/1795). *Sobre la Paz Perpetua*. Buenos Aires: Editorial del Cardo (Trabajo Original Publicado en 1795).
- Kant, I. (2006/1785). *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*. (M. García Morente, Trad.) San Juan de Puerto Rico: Pedro M. Rosario Barbosa.
- Kelsen, H. (1934). *The Legal Process and International Order*. Londres: Loxley Brothers Ltda.
- Kelsen, H. (2008/1945). *La Paz por medio el Derecho*. Madrid: Trotta S.A.
- Kelsen, H. (2013 /1965). *Principios de Derecho Internacional Público*. (H. Caminos, & E. Hermida, Trads.) Granada: Comares.
- Locke, J. (2010/1690). *Ensayo sobre el Gobierno Civil*. (C. Amor, & P. Stafforini, Trads.) Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes Prometeo 3010 (Trabajo Original Publicado en 1690).
- Macías, A., & Ayala, M. (2019). *Seguimiento y análisis de Políticas Públicas en Colombia: 2018*. (C. I. Soto, Ed.) Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Medina Gallego, C. (2009). *Conflicto Armado y procesos de paz en Colombia. Memorias caso FARC-EP Y ELN*. Bogota: Editorial Kimpres Ltda.
- Medina Gallego, C. (2015). Desescalamiento, Cese al Fuego y “Dejación de Armas” en Colombia: Retos y Oportunidades del Fin del Conflicto Armado. *Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP)*. Pontificia Universidad Católica del Perú (pág. 11). Lima: Asociación

- Meny, Y., & Thoening, J.-C. (1992). *Las Políticas Públicas versión española*. Barcelona: Ariel.
- Michellini, D. (2010). Dignidad Humana en Kant y Habermas. *Estudios de Filosofía Práctica e Historia de las Ideas*, 41-49.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2011). *Directiva No. 014*. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2014). *Directiva Permanene 190*. Bogota: Ejercito Nacional de Colombia.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2016). *Directiva 016*. Bogotá: Ministerio de Defensa.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2017). *Directiva No. 037*. Bogotá.: Ministerio de Defensa Nacional.
- Ministerio de Defensa Nacional. Directiva Permanente No. 015. (26 de 04 de 2016). *Ministerio de Defensa Nacional*. Obtenido de [https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/dir\\_15\\_2016.pdf](https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/dir_15_2016.pdf)
- Ministerio de la Defensa de Brasil. (2014). *Manual MD33-M-10 Garantía de la Ley y del Orden*. Brasilia: Imprenta Ministerio de la Defensa.
- Ministerio del Interior - Policía Nacional. (2020). *Conceptos normativos de la gestión pública territorial para la convivencia y la seguridad*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación de España. (19 de 02 de 2019). <http://www.exteriores.gob.es>. Obtenido de <http://www.exteriores.gob.es/RepresentacionesPermanentes/OTAN/es/quees2/Paginas/Seguridadcooperativa.aspx>
- Montealegre, H. (1979). *La seguridad del Estado y los derechos humanos*. Santiago de Chile: Academia de Humanismo Cristiano.
- Montero Moncada, L. A., Herrera, Á., & Abril Pérez, L. (01 de 07 de 2014). Análisis comparado de las políticas públicas de defensa de México y Brasil. Retos de una nueva contrainsurgencia. *Papel Político*, 631-655. Obtenido de <http://dx.doi.org/10.11144/>
- Moreno Mancera, J. D. (2014). Relaciones civico-militares en Colombia: Supremacía y control de los partidos políticos sobre la organización militar. *Revista Científica General José María Córdova*, 333-352.
- Niño Martínez, T. A. (2020). *Apoyo de la Defensa a la Autoridad Civil (ADAC): Aportes del Ejército Nacional de Colombia ante la Organización de Tratado del Atlántico Norte (OTAN)*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Obtenido de <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/50268/TG%20.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- O'Donnell, G. (2001). La irrenunciabilidad del Estado de Derecho. *Revista Instituciones y Desarrollo N° 8 y 9*, 43-82. Obtenido de <https://corteidh.or.cr/tablas/19745a.pdf>
- Observatorio de Drogas de Colombia -ODC-. (2002). *Acciones y Resultados 2001*. Bogotá: Dirección Nacional de Estupefacientes - DNE-.
- Observatorio de Memoria y Conflicto. Infografía Balance General. (31 de 03 de 2021). *Centro Nacional de Memoria Historica*. Obtenido de <http://micrositios.centrodememoriahistorica.gov.co/observatorio/infografias/balance-general/>
- Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. (07 de 09 de 1990). *Naciones Unidas - Oficina del Alto Comisionado Derechos Humanos*. Obtenido de <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/useofforceandfirearms.aspx>
- Omar Leonardo Gómez Parrado. Proceso de Transformación del Ejército Nacional de Colombia. Aportes para una aproximación histórica de la evolución institucional. (03 de 07 de 2019).

- Pontificia Universidad Javeriana - Repositorio.* Obtenido de <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/44319/PROCESO%20DE%20TRANSFORMACION%20DEL%20EJERCITO%20NACIONAL%20DE%20COLOMBIA%202011-2018.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Organización de los Estados Americanos. Secretaría General. Actas y Documentos Volumen I. (04 de 06 de 2002). *Organización de los Estados Americanos [OEA]*. Obtenido de <https://www.oas.org/dil/esp/AG02041S08.DOC>
- Organización de los Estados Americanos. Secretaría General. Declaración sobre Seguridad en las Américas. (28 de 10 de 2003). *Organización de los Estados Americanos*. Obtenido de <http://www.oas.org/es/sedi/dsd/ELPG/recursos/CE00339S03.pdf>
- Ospina, W. (1996). *¿Dónde está la Franja Amarilla?* Bogotá: Norma.
- Pankratz, T. (2016). Reflections on the Term "Strategic Threat". En V. Torrijos, *Tendencias Conceptuales que definen la evolución actual de las amenazas a la seguridad y defensa nacional* (págs. 44-69).
- Pirateque Perdomo, P. (2018). Los Grupos Armados Organizados Residuales: La amenaza de los escenarios transformados en Colombia. *Civilizar*, 43-62.
- Presidencia de la República de Colombia - Política de Seguridad y Defensa: Para la legalidad, el emprendimiento y la equidad. (Enero de 2019). *Dirección Nacional de Inteligencia*. Obtenido de <http://www.dni.gov.co/wp-content/uploads/2020/06/PDS-2019.pdf>
- Presidencia de la República de Colombia y Comando Central del Estado Mayor FARC-EP. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. (24 de 11 de 2016). *Jurisdicción Especial para la Paz*. Recuperado el 04 de 03 de 2017, de <https://www.jep.gov.co/Documents/Acuuerdo%20Final/Acuuerdo%20Final%20Firmado.pdf>
- Presidencia de la República de Colombia. [Diario Oficial N° 35101] Decreto 1923. (21 de 09 de 1978). *Sistema Único de Información Normativa - SUIN JURISCOL*. Obtenido de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1870140>
- Presidencia de la República de Colombia. Directiva Presidencial 001. (20 de 03 de 2009). *Sistema Único de Información Normativa - SUIN JURISCOL* -. Obtenido de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=DirectivasP/30021378>
- Presidencia de la República. Abecé de la Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad. (06 de 02 de 2019). *Presidencia de la República*. Obtenido de <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190206-Abece-de-la-Politica-de-Defensa-y-Seguridad-para-la-Legalidad-el-Emprendimiento-y-la-Equidad.aspx>
- Prieto, C. A. (Marzo de 2013). *Las BACRIM y el Crimen Organizado en Colombia*. Recuperado el 28 de Febrero de 2017, de Friedrich Ebert Stiftung - FES- Seguridad: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/09714.pdf>
- Puyol González, Á. (2015). *El filósofo de la Justicia*. Buenos Aires: Bonallettera Alcompás S.L.
- Radseck, M. (25 de 05 de 2016). ¿A qué se van a dedicar las Fuerzas Armadas en el posconflicto? (É. G. Periódico EL ESPECTADOR, Entrevistador)
- Ramirez Arcos, H. E., Guevara Salamanca, J. D., & Riaño Landazabal, J. F. (2016). *Las Fuerzas Militares del Posacuerdo. Contribuciones entorno a sus retos y posibilidades*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Rawls, J. (2006/1971). *Teoría de la Justicia*. (M. D. González, Trad.) México: Fondo de Cultura Económica.
- Republica Federativa del Brasil. (2012). *Libro Blanco de Defensa Nacional*. Brasil: Presidencia Republica Federativa del Brasil.
- Rodriguez de Caires, C. M. (2017). Las Políticas Públicas. *Cuadernos del CENDES*, 185-192. Obtenido de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40354944011>

- Rojas Aravena, F., & Álvarez Marín, A. (2010). Seguridad Humana. Un estado del Arte. *Temas No. 64*, 4-10.
- Rojas Guervara, P. J. (2017). Doctrina Damasco: Eje Articulador de la segunda gran reforma del Ejército Nacional de Colombia. *Revista Científica General José María Córdova*, 95-119.
- Rojas, A. M. (2009). Más allá del Conflicto, Postconflicto y Perpetuación de la Violencia: Diez ideas para una agenda de investigación. *Centro de Estudios Estratégicos Sobre Seguridad y Defensas Nacionales Volumen 4*, 9.16.
- Roth Deubel, A.-N. (2002). *Políticas Pública. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Rousseau, J.-J. (2016/1762). *El Contrato Social*. Madrid: Ediciones Akal (Trabajo Original Publicado en 1762).
- Senado de la República de Colombia. [Diario Oficial No. 44.826]. Ley 742. (05 de 06 de 2002). *Secretaría Senado*. Obtenido de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0742\\_2002.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0742_2002.html)
- Senado de la República de Colombia. [Diario Oficial No. 45.131]. Ley 800. (18 de 03 de 2003). *Secretaría Senado*. Obtenido de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0800\\_2003.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0800_2003.html)
- Senado de la Republica de Colombia. [Diario Oficial No. 48.764]. Ley 1621. (17 de 04 de 2013). *Secretaría Senado*. Obtenido de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1621\\_2013.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1621_2013.html)
- Senado de la República de Colombia. [Diario Oficial No. 49.949]. Ley 1801. (29 de 07 de 2016). *Secretaría Senado*. Obtenido de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1801\\_2016.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1801_2016.html)
- Senado de la República de Colombia. [Diario Oficial No. 50.649]. Ley 1908. (09 de 07 de 2018). *Secretaría Senado*. Obtenido de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1908\\_2018.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1908_2018.html)
- Senado de la República de Colombia. [Gaceta Constitucional No. 116]. Constitución Política de la Republica de Colombia. (20 de 07 de 1991). *Secretaría Senado*. Obtenido de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)
- Soto Herrera, Emmanuel Paulo. La incidencia del fracaso del proceso de paz entre el gobierno nacional y las fuerzas armadas revolucionarias de Colombia (FARC-EP) en la implementación de la política pública de seguridad democrática en Colombia . (20 de 01 de 2011). *Universidad del Rosario - Repository*. Obtenido de <https://repository.urosario.edu.co/handle/10336/3742>
- Torres-Melo, J., & Santander, J. (2013). *Introducción a las Políticas Públicas: Conceptos y herramientas desde la relación entre el Estado y la ciudadanía*. Bogotá: IEMP Ediciones.
- Torrijos Rivera, Vicente; Balaguera Sarmiento, Luis Fernando; Tendencias Conceptuales que definen la evolución actual de las amenazas a la Seguridad y Defensa Nacional. (28 de 03 de 2018). *Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"*. Obtenido de <https://esdeguelibros.edu.co/index.php/editorial/catalog/download/19/16/92-1?inline=1>
- Tribunal Especial para Sierra Leona. Sentencia. Fiscal contra contra Sam Hinga Normal [Case No.SCSL-2004-14-AR72(E)]. (31 de 05 de 2004). *Compendium of Court Decisions*. Obtenido de <https://compendium.itcilo.org/es/compendium-decisions/tribunal-especial-para-sierra-leona-el-fiscal-c-sam-hinga-normal-31-de-mayo-de-2004-num-scsl-2004-14-ar72-e>
- Uprimny Yepes, R., & Saffon Sanin, M. P. (2006). Justicia Transicional y Justicia Restaurativa: Tensiones y Complementariedades. *Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad*, 109-138.
- Vargas Velásquez, A. (1999). *Notas sobre el estado y las políticas públicas*. Bogotá: Almudena Editores.

- Vargas Velasquez, A. (2016). El nuevo escenario de seguridad tras el conflicto armado interno y el papel de las Fuerzas Armadas. En R. González Arana, & R. Trejos, *Fin del Conflicto Armado en Colombia? Escenarios del Postacuerdo* (págs. 41-75). Barranquilla: Grupo Editorial Ibañez y Universidad del Norte.
- Vargas Velásquez, A., Pabón, N., Escobar, A., Llanos, P., & Mendivil, A. (21 de 04 de 2009). *studylib.es*. Recuperado el 02 de 04 de 2017, de <http://studylib.es/doc/4767356/el-caso-colombiano-elaborado-por-alejo-vargas-vel%C3%A1squez-en>
- Velasco Arroyo, J. C. (01 de 01 de 1999). *Revista de Libros. De la fascinación jurídica a la obsesión Democrática*. Obtenido de [https://www.revistadelibros.com/articulo\\_imprimible\\_pdf.php?art=3297&t=articulos](https://www.revistadelibros.com/articulo_imprimible_pdf.php?art=3297&t=articulos)
- Villarraga, A., & Castellanos, D. (2008). Visicitudes y lecciones: El fallido proceso de paz del gobierno Pastrana con las FARC. En VILLARRAGA, *Biblioteca de la Paz 1998-2002. Dialogo Negaociacion y Ruptuta con la FARC-EP y con el ELN* (págs. 139-179). Bogota: Fundacion Cultura Democrática.
- Yepe, Roberto. La Diplomacia de Cumbres en América Latina y el Caribe. Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre "Diplomacia de Cumbres". (30 de 03 de 2011). *Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO*. Obtenido de <https://www.flacso.org/sites/default/files/Documentos/cumbresiberoamericanas/La%20Diplomacia%20de%20Cumbres%20en%20ALyC.pdf>
- Zaverucha, J. (2008). La militarización de la Seguridad Pública en Brasil. *Nueva Sociedad*, 128-146.
- Zuluaga Nieto, J. (2016). Razones para el optimismo: Las complejas negociaciones de paz en Colombia. En R. GONZALEZ ARANA, & L. F. TREJOS ROSERO, *Fin del Conflicto Armado en Colombia? Escenarios del Postacuerdo* (págs. 142-183). Barranquilla: Grupo Empresarial Ibañez y Universidad del Norte.

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



201004889