

ACTUALIDAD DE LA DOCTRINA DE LA SEGURIDAD NACIONAL*

THE DOCTRINE OF NATIONAL SECURITY TODAY

*Hernán Alejandro Olano García***

Fecha de recepción: 10 de marzo de 2015–**Fecha de aprobación:** 07 de abril de 2015.

Forma de citar este artículo en APA: Olano García, H. A. (enero-junio, 2015). Actualidad de la Doctrina de la Seguridad Nacional. <i>Summa Iuris</i> , 3(1), 59-86.

Resumen

Preparando un análisis para el postconflicto, el autor, dentro de su línea de investigación en historia de las instituciones, revisa algunos aspectos de la Doctrina de la Seguridad Nacional, así como la desaparición de algunos términos declarados inexecutable, que hoy en día son necesarios dentro de la legislación colombiana para ser aplicados dentro de la desmovilización y el postconflicto.

Palabras clave: Seguridad Nacional, Paz, Conflicto, Postconflicto, Colombia, Derechos humanos.

Abstract

Preparing for the post- analysis, the author, in his research line in the history of institutions, discusses some aspects of the Doctrine of National Security, as well as the disappearance of some terms declared unconstitutional, that today are required within Colombian law to be applied in the demobilization and post-conflict.

Keywords: National Security, Peace, Conflict, Post-Conflict, Colombia, Human Rights

* Este artículo es resultado del proyecto de investigación denominado: “Historia de las Instituciones”, que inició en el mes de agosto de 2012. Proyecto avalado por el Grupo de Investigación en Derecho, Ética e Historia de las Instituciones “Diego de Torres y Moyachoque, Cacique de Turmequé” de la Universidad de La Sabana, código DIN-HUM-047/2012.

** Abogado, con estancia Post Doctoral en Derecho Constitucional como Becario de la Fundación Carolina en la Universidad de Navarra, España y en Historia en la Universidad del País Vasco como becario de AUIP; Profesor de Democracia, Globalización y Conflicto; Director del Programa de Humanidades en la Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas; Director de Estudiantes del Programa de Filosofía y Director del Grupo de Investigación en Derecho, Ética e Historia de las Instituciones de la Universidad de La Sabana. Es Investigador Asociado en Colciencias e Investigador de la Cátedra Garrigues de la Universidad de Navarra. herman.olano@unisabana.edu.co

INTRODUCCIÓN

Fue John Kenneth Galbraith (1979, p. 379), quien definió nuestra era como la de la incertidumbre; en este momento, desde el 11 de septiembre de 2001, el mundo pasa por un proceso de cambios acelerados y profundos en materia de seguridad y defensa, que hoy en día hacen parte de las principales preocupaciones de los dirigentes, y las sociedades habrán de comprender día a día esa realidad. La mayor garantía para la paz, es la existencia de un poder nacional equilibrado cuyo componente militar sea capaz de contribuir efectivamente a solucionar los problemas de seguridad y sea eficaz al asegurar la defensa del país contra agresiones internas y externas.

Según el Almirante Armando Amorín F. Vidigal, “el poder nacional debería orientarse no sólo en el sentido de disminuir o eliminar los puntos que puedan causar daños muy graves a la nación (a veces sin que para eso sea necesario un gran esfuerzo por parte del eventual agresor) sino también para asegurar la existencia de medios que puedan llevar a la sociedad a lograr los objetivos que ella se propone conquistar. Es obvio que todos los elementos que componen el poder nacional –políticos, diplomáticos, económicos, científico-tecnológicos, psicosociales y militares- contribuyen a estos dos propósitos, pero lo importante es definir la proporción con que cada uno de ellos deberá participar del total. El análisis de las vulnerabilidades y de los intereses determinará la fórmula más eficiente y más eficaz en cada caso. El poder nacional de un país, y la forma como el Estado lo aplica es el factor esencial, aunque para muchos propósitos el poder militar no puede sustituirse por cualquiera de los otros componentes, debido a que es indispensable su uso, incluso para evitar la violencia. Es natural admitir que debe haber un cierto nivel de equilibrio entre los diversos elementos que componen el poder nacional. Si el equilibrio no existe, o, si por ciertas circunstancias se quebrara, el poder nacional no sería tan efectivo como debería ser” (1991, pp. 14-15).

Quiere decir lo anterior, que la seguridad es una condición deseada universalmente por toda la población y quien se presente como su proveedor y custodio, se hará acreedor al reconocimiento público. En realidad, la seguridad es un concepto muy amplio que enmarca el conjunto del

quehacer de un país. Los problemas de seguridad son todos aquellos que pueden trabar el normal funcionamiento de una sociedad y son de muy diversa índole.

La Doctrina de Seguridad Nacional no fue más que una trasposición de la *"guerra fría"* al plano doméstico. Esta teoría dio origen al concepto de *"enemigo interno"*, que es aquel que pretende destruir el Estado para sustituirlo por otro de estructuras afines a las existentes en los países socialistas, explica Raúl Sohr, quien agrega que *"la llamada doctrina de la Seguridad Nacional, que no aparece explicitada como tal, constituyó una respuesta tanto a la ineficacia del Estado como a las insurgencias que lo atacaban"*.

Esa Guerra Fría, o *"Paz Belicosa"*, fue un esquema de relaciones internacionales bipolar que se dio entre los años 1945 y 1989, en el cual dos actores fundamentales intentaban influenciar al resto del mundo. Estados Unidos y la Unión Soviética tras la Segunda Guerra Mundial, terminada la amenaza nazi, se alejaban hasta llegar a situaciones de grave tensión; el equilibrio nuclear era el soporte para mantener la estabilidad de un sistema pernicioso y discriminatorio para el resto de los actores internacionales que se verían influenciados por voluntad propia o no. Para un entendimiento global de las relaciones internacionales contemporáneas es fundamental tener un concepto general de este hecho histórico (Cvitanic, 2014).

En la Sentencia C-328 de 1996, la Corte Constitucional de Colombia advirtió que *"el estado de anormalidad institucional, concebido con carácter excepcional, no puede tornarse permanente. Para la Constitución Política, sólo es de recibo una situación de anormalidad excepcional y no permanente. La utilización, casi ininterrumpida de los poderes excepcionales, no parece resolver la crisis que sufre el país"*.

La comunidad internacional ha venido expresando y demostrando interés en acompañar y contribuir en el proceso de reconciliación en Colombia en diferentes modalidades. A este respecto, vale la pena realzar de manera especial la credibilidad que ha ganado el Comité Internacional de la Cruz Roja CICR, por la misión humanitaria que cumple en nuestro país.

Sin embargo, no obstante la ayuda desinteresada de múltiples observadores en el proceso de paz y reconciliación nacionales en el país, ya se verá cómo no es verdad que los tratados internacionales suscritos por Colombia prohíban a su población organizarse para protegerse de los delincuentes y la obliguen a comportarse como un espectador pasivo de su propia destrucción. Por ahora baste decir, para rechazar esa tesis, lo siguiente: es evidente que ninguna norma del derecho internacional humanitario prohíbe a los habitantes de un Estado en el cual hay un conflicto interno, pagar los impuestos y las contribuciones que las leyes les imponen. Esos impuestos, indudablemente, hacen posible que el Estado cumpla sus fines, comenzando por el primordial de mantener el orden público y proteger la vida, la honra y los bienes de las personas. Se pregunta: ¿este apoyo del Estado implica que quienes pagan impuestos se conviertan en “objetivos militares” de las organizaciones al margen de la ley, según los tratados internacionales? ¿Acaso esta conducta no implica participar en el conflicto? Es claro que lo que prevén los tratados es solamente la participación directa, como combatiente, y no el acatamiento a la Constitución y a la ley, y el respeto y la obediencia a las autoridades legítimas (inciso segundo del artículo 4° de la Constitución).

No obstante, conviene aclarar que, sin perjuicio de la obligación de apoyar a las autoridades legítimas, el formar parte de una organización de vigilancia y seguridad privada, o el contratar los servicios de la misma, es una decisión autónoma y libre de los particulares” (Sentencia C-572 de 1997, p. 29).

Dice el Informe de los Ex-Comisionados de Paz José Noé Ríos y Daniel García-Peña:

“Surge en el país un nuevo concepto de la guerra, que parte de reconocimiento del carácter social y político del conflicto armado, los niveles crecientes de la intensidad y degradación de la confrontación, la participación en la misma de múltiples actores armados irregulares, los efectos negativos que tiene sobre el desarrollo, la calidad de vida y los derechos de las personas y las relaciones externas de la nación” (Informe Alto Comisionado para la Paz, Construir la paz del mañana, 1994).

Nada de esto, sin embargo, equivale a afirmar que cualquier crisis política que no pueda solucionarse por los medios ordinarios implique el desahucio de nuestra Constitución, sino la aceptación de las reglas y tratados del derecho internacional humanitario, como el único límite absolutamente infranqueable por el Estado. Lo que ocurre es que en el caso de la Constitución colombiana sí contiene una referencia expresa a la realidad de los tratados que limitan las posibilidades de ese Estado, que sin embargo, transfiere ciertas competencias que adopta una concepción más flexible y más adecuada a los tiempos que corren y, que protegen el núcleo de la libertad estatal propio de la autodeterminación, sin que ello implique un desconocimiento de reglas y de principios de aceptación universal.

Así como existen elementos que forman parte de la capacidad real o potencial de un Estado, el poder nacional puede verse limitado por factores externos, reconocidos con ese fin por la comunidad de naciones y los Estados que la forman (Cvitanic, 2014).

1. COLOMBIA, UN DISCURSO GLOBALIZANTE

La globalización, es un fenómeno nuevo en el ámbito político, cultural, económico e ideológico. Un conjunto de ideas que tienden a modelar el esquema de las relaciones internacionales dentro de un universalismo en democracia, economía de mercados, Derechos Humanos, lucha antiterrorismo. El conflicto colombiano estaría inmerso dentro de la lucha global de la principal potencia -EEUU-, de allí que su ex presidente Uribe no lo catalogue como un conflicto interno sino mundial, de acuerdo con la cruzada internacional contra el terrorismo surgida después del 11 de septiembre de 2001 con el atentado a las Torres Gemelas. Esta lucha frontal despierta más sensibilidad internacional que un remoto conflicto interno en un país sudamericano.

Sin embargo el discurso del anterior gobierno era ambiguo, pues no se le puede exigir el cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario a un grupo terrorista, solamente se aplica a un actor político de un conflicto interno. En el caso del terrorismo se debe aplicar la legislación pertinente con las consecuencias penales respectivas, como en Guantánamo, Cuba.

Dentro del contexto de la lucha antiterrorista, se desconocen aspectos particulares del conflicto local que lo diferencian de “otras amenazas terroristas” tales como: necesidades básicas insatisfechas, institucionalidad débil, concentración de riqueza y tierras, alta pobreza, droga y otros. Por estas razones no se le puede dar al conflicto colombiano el mismo tratamiento que a los demás. El proceso colombiano tiene complejidad y vida propia, envuelve aspectos de exclusión social, política, económica, no es fruto de la defensa de ciertos principios religiosos fundamentalistas, aunque su expresión al entorno internacional sea, según algunos, similar al terrorismo. El problema *Al Qaeda* es terrorismo por unas razones totalmente ajenas al conflicto local colombiano y es peligroso y poco pertinente mezclarlos. Si fuera apropiado catalogar a las Farc como terroristas, habría que ver sus peculiaridades; en pocas palabras: el fundamentalismo islámico es terrorista por unas razones, las Farc por otras.

No se pueden generalizar los conflictos y estandarizarlos en el marco internacional. El término terrorista se usa bajo una influencia política. Se recuerda el caso del gobierno de Andrés Pastrana que sólo usó el término terrorista con los insurgentes cuando el proceso de paz fracasó en enero del 2002.

¿Gracias a la globalización de la política exterior norteamericana se le da el tratamiento adecuado al conflicto? ¿Se está aplicando una solución impuesta desde fuera que no cumple con las necesidades ni perspectivas de solución del conflicto?

El conflicto colombiano adopta un carácter de preocupación sudamericana, sólo cuando los países limítrofes se ven afectados por los problemas que el propio conflicto acarrea para sus propios países (desplazados, delincuencia, tráfico de drogas, etc.)

Bien merece atención, para entrar en materia, presentar algunos conceptos fundamentales sobre el tema de estudio, según las definiciones que en su momento dio la Consejería para la Defensa y Seguridad Nacional (1994) y que luego harían parte de la inexequible Ley 684 de 2001, como se verá más adelante:

Seguridad nacional: Es la situación de normalidad y de tranquilidad derivada de la realización de los fines esenciales del Estado. La seguridad nacional es integral, y como tal demanda la voluntad social y política de todos los colombianos.

Defensa nacional: Es la organización y empleo de los recursos humanos, morales y materiales de la Nación, para garantizar su soberanía, independencia, integridad territorial, orden constitucional y la convivencia pacífica de los habitantes de Colombia.

Integridad de la seguridad nacional: este término se refiere a la participación del Gobierno, del Estado y de la ciudadanía de manera conjunta y coordinada en la seguridad y defensa nacional; concepción surgida del concepto de la revolución francesa de “nación en armas”, el cual se manifiesta en el espíritu de la democracia participativa, en el sentido de que la solución de los problemas que atañen a la comunidad, como el de su seguridad, deben contar con su concurso.

El segundo significado de integridad, corresponde al hecho de que la seguridad del Estado debe tomarse de manera totalizada y armónica en el conjunto de sus elementos integradores como los son: Población, Territorio, e Instituciones. La seguridad nacional no puede ir más allá de la amenaza, para no dar prevalencia a uno sobre los otros elementos que integran el concepto estatal; como sería el caso en que por asegurar las instituciones se atropelle a la población.

Poder nacional: Es la suma de la capacidad y recursos de la Nación para enfrentar las amenazas contra su soberanía, estabilidad institucional, y orden público interno. El poder nacional se expresa en todas las acciones de orden político, económico, social, cívico, militar y policial.

Fuerza pública: La integran en forma exclusiva las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, como cuerpos armados permanentes a cargo de la Nación; el primero de tipo castrense y el segundo de carácter civil.

Movilización: Es la medida que determina la adecuación del poder nacional de la situación de paz a la de guerra exterior, conmoción interior o calamidad pública.

Defensa civil: Es la parte de la defensa nacional, que comprende el conjunto de medidas y acciones para prevenir, evitar, reducir o neutralizar los efectos nocivos de una agresión externa, de una conmoción interior o de los desastres causados por la naturaleza, sobre la vida, los bienes y demás derechos de las personas y de la comunidad.

Obligación: Todos los colombianos tienen el deber y la obligación de participar activamente en la seguridad y defensa nacional. Los extranjeros que se encuentren en el país deben cumplir con las disposiciones pertinentes. (Artículo 95 de la Constitución Nacional).

Expropiación y requisición en caso de guerra: Una vez declarado el estado de guerra o presentada la agresión exterior, el Gobierno Nacional a solicitud del Comando General de las Fuerzas Militares, podrá decretar la expropiación temporal de los bienes inmuebles indispensables para atender las necesidades de la misma, sin indemnización previa. Requisición es la utilización de los bienes muebles y servicios de propiedad privada con destino a satisfacer las necesidades de la defensa nacional ordenada por autoridad competente y sujeta a indemnización.

Coordinación: Es la responsabilidad de intercambiar información sobre la ejecución de operaciones entre los comandantes de las unidades militares, de policía y jefes de organismos nacionales de seguridad en sus jurisdicciones.

Asistencia militar: Es el requerimiento del gobernador, alcalde o de la autoridad más cercana, cuando la Policía Nacional por sí sola no esté en capacidad de contener grave desorden o afrontar catástrofes o calamidades públicas.

Control operacional: Es la atribución que se da a determinados comandos de las Fuerzas Militares, para conducir operaciones en que intervengan la Policía Nacional y otros organismos nacionales de seguridad puestos bajo su control.

De hecho, este escrito se ha efectuado con el fin de contribuir en la creación y consolidación de un ambiente de seguridad y convivencia en la sociedad colombiana, consciente de que la inseguridad está en el centro de las preocupaciones de los colombianos, especialmente por el negativo impacto de este fenómeno sobre la calidad de vida de los connacionales, que influye directamente en la vulneración del más importante núcleo de nuestra Constitución: la protección de la dignidad humana.

Las normas de la Ley 684 de 2001, fueron acusadas por Juan Carlos Botero Ospina, en calidad de Defensor del Pueblo (e), argumentando que el concepto “Poder Nacional”, contiene elementos de un poder totalizante, dirigido por el presidente de la República, cuyas órdenes involucran a

todos los organismos del Estado y a los ciudadanos. En tal medida, dicho concepto, a juicio del demandante, es totalmente contrario al Estado Democrático de Derecho, pues se opone al principio de separación de los poderes públicos y a la participación y control de las personas en las decisiones que los afectan, ya que el poder nacional se encamina a desarrollar unos objetivos nacionales que imponen deberes y restringen los derechos de la población.

Se podría hacer una referencia al Barón de Montesquieu, para quien la libertad no existe más que en un gobierno moderado pero esta condición no es suficiente si por alguna circunstancia ese mismo gobierno abusa del poder. "Una experiencia eterna –dice– nos enseña que todo hombre que detenta el poder es llevado a abusar de él, y, por este camino, va hasta donde encuentra límites adecuados para su contención. ¿Quién lo crearía? La virtud misma tiene necesidad de límites. El abuso del poder no es impedido sino en el instante en que por disposición misma de las cosas el poder detenga al poder, lo cual implica no un poder único y concentrado, sino una cierta distribución de poderes separados" (Olano, 2002, p. 44).

Este es el mérito más significativo de Montesquieu: Haber analizado, con mayor claridad que Locke, la separación de los poderes, los cuales distinguen en poder legislativo, ejecutivo y judicial, explicando que como esos poderes se hacen contrapeso mutuo, la naturaleza misma de las cosas los llevará a obrar en pleno concierto y armonía. Este concepto indica que lo más importante para el autor mencionado no era tanto la separación de los poderes, cuanto la mutua colaboración entre ellos para alcanzar los fines naturales del Estado.

Del asunto a estudiar por la Corte Constitucional, en su ponencia, de los H. Magistrados Eduardo Montealegre Lynnet y Clara Inés Vargas Hernández, expresaron que los principios y conceptos creados por la Ley 684 de 2001, resultaban incompatibles con los principios constitucionales y con el modelo de Estado prohijado por la Carta, ya que desconocían la separación de poderes, afectaban la supremacía del poder civil sobre el militar, introducían un estado de excepción permanente, erosionaban el pluralismo, y abrían camino a un Estado totalitario. Dichas tesis serían respaldadas en la Sentencia C-251 de abril 11 de 2002, por los H. Magis-

trados Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Álvaro Tafur Galvis, apartándose de la decisión mayoritaria los H. Magistrados Marco Gerardo Monroy Cabra y Rodrigo Escobar Gil, intervención a la que se hará referencia más adelante.

Dentro de las varias demandas formuladas, incluso algunos intervinientes aclaran que la citada Ley se adecuaba a la Carta, ya que representaba un instrumento para mantener la independencia nacional, la integridad territorial y la convivencia pacífica, objetivos con los cuales deben colaborar no sólo las distintas ramas del poder sino también todos los ciudadanos en desarrollo de sus deberes constitucionales, sobre todo teniendo en cuenta las difíciles situaciones históricas que vive actualmente la sociedad colombiana, debido al conflicto armado y a las amenazas de la criminalidad organizada.

Las definiciones acusadas de la Ley 684, decían así:

“Artículo 3. Poder Nacional. Es la capacidad del Estado Colombiano de ofrecer todo su potencial para responder ante situaciones que pongan en peligro el ejercicio de los derechos y libertades, y para mantener la independencia, la integridad, autonomía y la soberanía nacional en concordancia con lo establecido en los artículos 2 y 95 de la Constitución Política(...).”

Se podría citar aquí al doctor Vladimiro Naranjo Mesa, quien expresaba que: “La doctrina clásica de la soberanía del Estado, consiste fundamentalmente en el supuesto de que en toda sociedad existe un poder absoluto, superior e incontrolado, que tiene la decisión final con respecto a la adopción y promulgación de las normas jurídicas que deben regir esa sociedad. Según esta concepción, el soberano no está sujeto a ninguna autoridad superior y puede emplear –de manera limitada– la coacción sobre quienes están sometidos a su poder. El derecho puede estar así encarnado en una persona, como ocurría en una monarquía absoluta o en un régimen autoritario; en una pluralidad de personas, como en las monarquías limitadas o en la aristocracia, o en todo el conglomerado de la población como ocurre en las democracias” (1997), y eso es específicamente lo que ocurre en nuestro país, tal y como se deriva de la lectura del artículo 3^a de la Constitución Política de Colombia que dice así:

“La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o a través de sus representantes, en los términos que la Constitución establece” (Olano, 2002, p. 44).

¿Cuáles son esos términos? Los que se precisan en la parte orgánica de la Constitución, en la cual se establecen las funciones de los diferentes órganos del Estado, ya que la soberanía implica la libertad del Estado para darse su propia organización interna y definir sus proyecciones externas.

Siguiendo con el estudio de la Sentencia, otros artículos acusados fueron los siguientes:

Artículo 2°. Sistema de Seguridad y Defensa. Se entiende por Sistema de Seguridad y Defensa Nacional el conjunto coherente de principios, políticas, objetivos, estrategias, procedimientos, organismos, funciones y responsabilidades de los componentes del Estado en tal materia.

Artículo 3°. Poder Nacional. Es la capacidad del Estado Colombiano de ofrecer todo su potencial para responder ante situaciones que pongan en peligro el ejercicio de los derechos y libertades, y para mantener la independencia, la integridad, autonomía y la soberanía nacional en concordancia con lo establecido en los artículos 2° y 95 de la Constitución Política.

Artículo 4°. Orden Público. Es el conjunto de las condiciones que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos y libertades, dentro de un marco coherente de valores y principios.

Artículo 5°. Fuerza Pública. Está integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional y, bajo la autoridad del Presidente de la República, a su cargo están, de un lado, el monopolio de las armas para la defensa y la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional y del otro, 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.

Artículo 6°. Defensa Nacional. Es la integración y acción coordinada del poder nacional para perseguir, enfrentar y contrarrestar en todo tiempo y cualquier momento, todo acto de amenaza o agresión de carácter interno o externo que comprometa la soberanía e independencia de la Nación, su integridad territorial y el orden constitucional.

Artículo 7°. Seguridad Ciudadana. Es la acción integrada de las autoridades y la comunidad, para garantizar la certeza del ejercicio de los derechos y libertades de todos los habitantes del territorio nacional, en orden a preservar la convivencia ciudadana.

Artículo 8°. Seguridad Nacional. En desarrollo de lo establecido en la Constitución Política, es deber del Estado, diseñar en el marco del respeto por los Derechos Humanos y las normas de Derecho Internacional Humanitario, las medidas necesarias, incluido el uso de la fuerza, para ofrecer a sus asociados un grado relativo de garantías para la consecución y mantenimiento de niveles aceptables de convivencia pacífica y seguridad ciudadana, que aseguren en todo tiempo y lugar, en los ámbitos nacional e internacional, la independencia, la soberanía, la autonomía, la integridad territorial y la vigencia de un orden justo, basado en la promoción de la prosperidad general.

Artículo 9°. De los Deberes Ciudadanos. Es la obligación de todos los colombianos, apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas para mantener la independencia y la integridad nacional, propender al logro y mantenimiento de la paz, y responder con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas. Con estos objetivos deben disponer de los recursos, tomar las medidas y emprender las acciones que de conformidad con las leyes le demanden, dentro de los límites del Derecho Internacional Humanitario, y acatar lo contemplado en el inciso 2° del artículo 216 de la Constitución Política.

Artículo 10. Inteligencia Estratégica. Es la utilización, en cabeza de los organismos de inteligencia militar, policial u otros de carácter público, del conocimiento integral, en los ámbitos nacional e internacional, de factores políticos, económicos, sociales, culturales y militares, entre otros, que sirvan de base para la formulación y desarrollo de los planes en materia de Seguridad y Defensa.

2. EL LLAMADO “TEATRO DE OPERACIONES”

En el 2002, fueron acusados de la Ley 684 de 2001, los conceptos de Teatro de Operaciones (artículo 54)¹; Conducción Estratégica Nacional (artículo 55)²; y Movilización Nacional (artículo 62)³.

Quienes defendieron la constitucionalidad del “Teatro de Operaciones”, manifestaron que su definición no reñía con los postulados de la Carta, manifestando que dicha figura no era un estado de excepción adicional, sino un instrumento, destinado a evitar de forma preventiva, las amenazas contra el orden público.

Los detractores de la norma, estimaban que tal disposición era contraria a los mandatos superiores, pues por medio de esta figura, el Presidente podía asumir funciones propias de un Estado de Conmoción Interior, pero sin sujeción alguna a los controles político o jurídico establecidos por el ordenamiento para estos efectos.

¹ Artículo 54. Teatro de Operaciones. Se entiende por Teatro de Operaciones el área geográfica en donde, previo establecimiento de motivos fundados que hagan prever la posible amenaza o alteración del orden constitucional, la soberanía, la independencia y la integridad del territorio Nacional y se desarrollarán las operaciones militares que están contenidas en los Planes Estratégicos y Tácticos para el cumplimiento de la misión constitucional de la Fuerza Pública.

El Presidente de la República podrá, mientras subsistan los motivos fundados de que trata el inciso anterior, decretar y activar Teatros de Operaciones militares, delimitar su extensión, nombrar sus comandantes, fijarles atribuciones y establecer las medidas especiales de control y protección aplicables a la población civil y a los recursos objeto de protección ubicados en el área, de conformidad con las normas establecidas por el Derecho Internacional Humanitario.

Una vez delimitado el Teatro de Operaciones, el Presidente de la República dispondrá de inmediato que todos los efectivos de la Fuerza Pública y de los Organismos de Seguridad del Estado que operan en el área respectiva quedarán bajo Control Operacional. Al decretar el Teatro de Operaciones el Presidente de la República notificará a la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo.

En los Teatros de Operaciones, el Presidente de la República, mediante orden escrita, podrá encargar de la ejecución de sus órdenes al Comandante que asuma el Control Operacional del área. Por lo tanto, las órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y preferente, sobre las de los Gobernadores y Alcaldes de la zona, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 303 y 315 de la Constitución Política.

El Comandante que ejerza el Control Operacional coordinará con las autoridades civiles de la Región el registro de la población, en el que se indique: identidad, profesión u oficio, y domicilio. Todo ciudadano que cambie de domicilio dentro de este Teatro Operacional o arribe a este, deberá presentarse ante la autoridad civil respectiva en el sitio que para tal efecto se determine.

² Artículo 55. Conducción Estratégica Nacional. Está en cabeza del Presidente de la República quien, cuando lo estime conveniente podrá delegarla de conformidad con los artículos 189, 303 y 315 de la Constitución Nacional. A tal efecto, es deber de las autoridades políticoadministrativas, el atender toda solicitud formulada por el Comandante de las operaciones militares o policiales de que se trate, en orden a conjurar cualquier alteración del orden público, la paz y la convivencia ciudadana.

³ Artículo 62. Definición. Es un proceso permanente e integrado que consiste en aplicar en todo tiempo y en cualquier lugar del territorio nacional el conjunto de normas, preceptos, estrategias y acciones que permiten adecuar el Poder Nacional en la forma de organización funcional, en los sectores público y privado para atender y conjurar cualquier emergencia provocada por una calamidad pública o catástrofe natural.

En presencia de los estados de excepción, el Presidente de la República podrá, mediante decreto, hacer el llamamiento y convocatoria a la Movilización Nacional.

La misma Corte, incluso manifiesta en el fallo que la figura del Teatro de Operaciones no es en sí misma inconstitucional, sólo que por tratarse de un régimen configurado por el Constituyente de 1991, está vedado al legislador hacer nuevas exigencias en cuanto a la función de informar al Gobierno Nacional sobre las investigaciones que se estén adelantando, so pena de vulnerar los artículos 113, 228 y 251-5 de la Constitución. Además, la figura del teatro de operaciones está diseñada para conjurar las amenazas al mantenimiento del orden público, aunque algunos creen que era un “estado de excepción excepcional” y por tanto, no estaban sus disposiciones sometidas al estricto control previsto en el ordenamiento jurídico.

En consecuencia, el mismo estado de normalidad sobre el cual están justificados los teatros de operaciones con todas sus particularidades, lleva a la conclusión que haber sostenido su existencia vulneraba las obligaciones asumidas por Colombia cuando ratificó y adhirió a la Convención Americana de Derechos Humanos – Pacto de San José, ratificado por la ley 16 de 1972.

La Ley 684, señalaba un sistema de seguridad y defensa nacional⁴ y aunque se acusaban tan solo algunos de sus artículos, la Corte estimó procedente hacer unidad de materia al abordar la ley el establecimiento de un “sistema”, que como un todo debía ser declarado totalmente exequible o inexecutable, bajo el argumento según el cual toda la ley constituía un sistema de disposiciones inescindibles. Es decir, a juicio de la Corte, la Ley 684 de 2001 era en sí misma una unidad normativa en toda la integridad de su texto.

Sin embargo, bien vale la pena precisar que conforme a la jurisprudencia sentada por la misma Corte, la unidad normativa se presenta en varias hipótesis: una primera se da cuando la norma acusada o su contenido normativo se encuentran reproducidos en otro u otros textos legales no demandados, de manera tal que la declaración de la Corte -especialmente la declaración de inconstitucionalidad- puede resultar inocua si no

⁴ Artículo 1°. *Objeto de la ley.* Definir y conformar un Sistema de Seguridad y Defensa Nacional, que adecue efectiva y eficientemente los recursos con que cuenta el Estado, de conformidad con sus atribuciones, y de los ciudadanos, de conformidad con sus deberes constitucionales para asegurar razonablemente y en condiciones de igualdad, la seguridad y la defensa nacional.

se refiere a todas las disposiciones con el mismo alcance regulador. Este es el sentido propio de la figura de la unidad normativa a que se refiere el artículo 6 del Decreto 2067 de 1991 cuando dispone que “la Corte se pronunciará de fondo sobre todas las normas demandadas y podrá señalar en la Sentencia las que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras que declara inconstitucionales”.

No obstante, según Escobar y Monroy, en un sentido lato o amplio del concepto, la Corte ha entendido que también se presenta la unidad normativa cuando no es posible pronunciarse respecto de una norma expresamente demandada, sin referirse también a la constitucionalidad de otras disposiciones con las cuales se encuentra íntimamente relacionada. Sin embargo, esta íntima relación entre las normas no es cualquier tipo de relación sino aquella que hace que sea imposible estudiar su constitucionalidad sin analizar las otras disposiciones. Las normas en este caso tienen cada una un sentido regulador propio y autónomo que permite distinguir la unidad normativa de la llamada proposición jurídica completa⁵, pues esta última figura se presenta cuando el alcance normativo contenido en la disposición, carece de sentido regulante propio aislado del contexto dentro del cual se inserta, pero el estudio de constitucionalidad de la disposición acusada impone el examen de la conformidad o inconvincencia con la Constitución de algunos elementos normativos a los cuales hace referencia, que están contenidos en otras disposiciones no demandadas. Con estas últimas se constituye la unidad normativa.

La declaración de inexecutable total de una ley, bajo el argumento de que ella constituye de manera general una unidad normativa, debe producirse con base en la demostración rigurosa de la vinculación esencial de sus disposiciones y de la contundente inseparabilidad de aquellas encontradas particularmente inexecutables. La separabilidad de una disposición, ha dicho la Corte en la Sentencia C-760 de 2001, “consiste en la posibilidad de excluirla del texto dentro del cual está insertada, sin alterar substancialmente este último. Para estos efectos debe entenderse como alteración substancial aquella que hace que la propuesta legislativa globalmente considerada, no sea la misma sin la norma excluida, sino otra radicalmente diferente. El criterio que define la separabilidad es enton-

⁵ Pueden consultarse las sentencias de la Corte Constitucional Colombiana C-409 de 1994 y C-357 de 1999.

ces prevalentemente material, es decir referido al sentido y alcance de la regulación y no a aspectos formales como la numeración de las disposiciones, la ubicación de las mismas dentro del texto completo de la ley, su denominación o la cantidad de ellas”. La inseparabilidad, *contrario sensu*, es la imposibilidad de retirar de una ley una disposición aislada, sin alterar el contenido sustancial de aquella, por lo cual pronunciada la inexecutable particular de la norma inseparable la decisión debe necesariamente extenderse respecto del texto íntegro de tal ley. La inseparabilidad viene a ser entonces el presupuesto lógico de la unidad normativa general que se predica de todo su texto.

Por tanto, la unidad normativa general, no podía haber sido confundida por la Corte (como lo hizo de facto), con la unidad de materia, que hace relación a la conexidad temática, sistemática, teleológica o final que debe estar presente entre todas las normas que conforman una ley, en virtud de lo dispuesto en el artículo 158 Superior. Según criterio de Escobar y Monroy, “Todas las leyes deben presentar esta unidad material, justamente porque el principio a que se refiere el artículo constitucional mencionado domina el trámite de expedición de las leyes. No obstante, la unidad material de la ley no puede llevar per se a su estudio de constitucionalidad global a efectos de hacer un pronunciamiento general sobre su conformidad o inconformidad con la Carta Política” (Sentencia C-760 de 2001).

No era este el caso de la Ley 684 de 2001, ya que las definiciones y conceptos en ella contenidos, no constituían un elemento esencial del resto de la normatividad, de manera tal que las demás disposiciones tuvieran que considerarse accesorias de aquellas y por lo tanto la inexecutable de las primeras fuera determinante de la inconstitucionalidad de las segundas. Así, las nociones de sistema de seguridad y defensa o de poder nacional, e incluso el concepto de movilización, que podrían considerarse centrales dentro de la ley, no resultaban fundamentales a todo su texto, de manera que sin ellas el resto careciera de sentido o resultarían inocuas. Al contrario, aisladas de estas nociones, la mayor parte de las disposiciones tenían un sentido regulador autónomo y además plenamente comprensible.

En el caso de la Ley 684 de 2001, es claro que ella respondía al principio de unidad de materia dado que sus disposiciones pretendían regular la organización y funcionamiento de la seguridad y defensa nacionales. No obstante, repiten los salvamentistas, la mayor parte de las disposiciones en ella contenidas, además de tener un sentido regulador propio o autónomo, resultaban comprensibles y analizables sin necesidad de acudir a otros referentes normativos. Su independencia como proposición gramatical y jurídica era fácilmente apreciable, por lo cual lógicamente podían ser estudiadas independientemente y su conformidad o inconvincencia con la Constitución no se hacía necesariamente extensiva a las demás normas de la misma ley, por cuanto no todas eran disposiciones accesorias que carecieran de sentido aisladas del contexto legal. Así por ejemplo, el que la Corte hubiera estimado que la noción de poder nacional resultaba ser inconstitucional, no tenía por qué derivar en la inconvincencia subsiguiente de todas las disposiciones que no dependían necesariamente del concepto, a más que algunas definiciones incorporadas al texto de la ley son resumen de la propia Constitución, Vgr., artículo 5º de la Ley, con lo cual, la Corte estaría declarando inconstitucional una o varias normas del Estatuto Superior.

3. EL MONOPOLIO GUBERNAMENTAL DE LAS ARMAS FRENTE A LA DEJACIÓN DE LAS ARMAS

La Constitución Política de Colombia de 1991, en sus artículos 81 y 223, reserva al Gobierno la facultad de introducir y fabricar armas, municiones de guerra y explosivos pero la acompaña de un mandato perentorio que traslada a aquél el manejo de la situación: "Nadie podrá poseerlos ni portarlos sin permiso de la autoridad competente".

La norma del artículo 223, como puede verse claramente, tiene la doble función de prohibir de manera general el porte o posesión de armas, municiones de guerra y explosivos y la de facultar a la autoridad competente para otorgar permisos que faciliten tanto la actividad armada de los organismos nacionales de seguridad (porque bajo la prohibición absoluta inicial éstos tampoco podrían armarse) como de los particulares en casos especiales.

Por lo demás se fija en la ley la potestad de reglamentar lo relativo al porte, que es la manera de mantener el monopolio de las armas en manos del Estado y de garantizarle su poder coercitivo a la ley en procura de su efectividad, así como de las decisiones administrativas.

Hay consciencia que a los diferentes grupos de la delincuencia organizada se atribuyen, entre otros, los siguientes hechos reseñados por la Corte Constitucional:

1. Obstaculización simultánea de importantes vías terrestres y cierre temporal de algunas de ellas;
2. Expansión de los frentes armados y de sus zonas de influencia;
3. Adquisición ilícita de material de guerra;
4. Infiltración en las administraciones locales y aplicación de prácticas coercitivas contra sus funcionarios;
5. Tomas de municipios y asaltos a puestos de policía;
6. Producción y venta de sustancias psicotrópicas;
7. Incremento progresivo de las fuentes financieras, las que se nutren de las actividades ilícitas, como los secuestros y las extorsiones, y el fruto del narcotráfico y la desviación de fondos públicos;
8. Destrucción sistemática de la infraestructura productiva del país;
9. Amedrentamiento de la población rural y urbana y aprovechamiento de esa condición para sus propósitos delictivos;
10. Aumento del control territorial y consiguiente desprotección de los ciudadanos sujetos a su directa influencia;
11. Amenazas y acciones contra la vida, la integridad personal y la libertad de personalidades públicas con el objeto de ejercer influencia política y desestabilizar a las instituciones (Sentencia C-328 de 1996).

La mayoría de los hechos mencionados revisten carácter endémico, y por lo tanto, su mera ocurrencia no justificaría constitucionalmente la intervención del Presidente de la República sino de los propios alcaldes,

ya que por tratarse de situaciones que hacen parte de la violencia crónica que afecta al país, para enfrentarlas no puede acudirse a medidas de excepción cuya función es la de repeler de manera rápida y efectiva hechos sobrevinientes que afecten de manera excepcional la estabilidad el orden constitucional. Si interviniera la creación de una zona de distensión, lo único que ocurriría es que se estaría justificando la ineficiencia del Estado para diseñar mecanismos definitivos de solución de las diversas manifestaciones de violencia, so pretexto de la utilización de medidas cuya vigencia compromete el normal funcionamiento de las ramas del poder público y el goce de los derechos y libertades que integran el núcleo básico de un Estado democrático de derecho.

Sin embargo, se sabe que son los alcaldes municipales los que tienen la misión de restringir el uso en armas en su territorio. Sobre el particular, la Corte Constitucional dijo:

“Es natural que los Estados con el fin de mantener condiciones mínimas de convivencia se reserven el derecho de restringir el acceso y el uso de las armas de defensa personal y las municiones, debido al potencial efectivo que éstas tienen. Es pues perfectamente legítimo que el Estado someta su fabricación, comercio o porte a permisos previos, ya que de esa manera el Estado regula el uso legítimo de la coacción” (Sentencia T-102 de 1993).

Conviene destacar que el monopolio es la exclusividad de una determinada comercialización y que ésta respecto de las armas, así como su posesión y porte están deferidos a la reglamentación legal.

A estas consideraciones, la Corte Constitucional en la Sentencia C-572 de 1997, de los Magistrados Jorge Arango Mejía y Alejandro Martínez Caballero, añade lo siguiente:

“Es verdad que en una sociedad ideal, nadie, ni siquiera los agentes del Estado, deberían tener y portar armas: la fuerza no tendría que utilizarse, porque las normas, todas las normas, se cumplirían espontáneamente por los obligados a su observancia; y nadie tendría que ejercer la legítima defensa, porque no habría agresión ni amenaza. Ese estado ideal, sin embargo, jamás se alcanzará mientras la tierra exista y esté poblada por la especie humana”.

Lo dice la Corte Constitucional, “la seguridad es un servicio público primario.” Así, la seguridad de la sociedad, como supuesto del orden, de la paz y del disfrute de los derechos, es un fin del Estado, al cual corresponde la misión que el inciso segundo del artículo 2° de la Constitución impone a las autoridades de la República. “De ninguno como de este servicio puede predicarse que es inherente a la finalidad social del Estado, para utilizar las mismas palabras del inciso primero del artículo 365 de la Constitución” (Sentencia C-572 de 1997, p. 24).

Añade el Alto Tribunal una consideración muy importante y, es que como servicio público, la seguridad está sometida al régimen jurídico que la ley establezca y, también por serlo, puede ser prestada por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por los particulares, como lo dispone el artículo 365 Superior. Por eso, es la propia ley la que al reglamentar este servicio, determina quién y cómo lo debe prestar a través de sus municipios, precisamente, cuando el Estado se da cuenta de su ineficiencia o de su falta de capacidad para combatir el crimen organizado y de garantizar la vida, honra, bienes, creencias y demás derechos de sus asociados.

4. EL MOTIVO DEL CONFLICTO: EL PODER NACIONAL Y EL SISTEMA DE SEGURIDAD Y DEFENSA PREVISTO POR LA LEY 684 DE 2001, A LA LUZ DE LA CONSTITUCIÓN

Tratadistas como Vladimiro Naranjo Mesa, consideran que el poder en el Estado de Derecho, tal y como lo dispone en clasificación previa André Hauriou, posee seis caracteres específicos que son:

- a) Es un poder de superposición y centralización, lo cual supone la supresión de poderes políticos intermedios que afecten la autoridad del poder central sobre el grupo humano.
- b) Es un poder político ya que es un poder de arbitraje, es un poder que no es patrimonial y es un poder cuya obediencia está asegurada por sanciones que se imponen al individuo.

- c) Es un poder civil, ya que lo organiza en la paz y el orden un grupo de ciudadanos que poseen la representación del pueblo como titular de la soberanía.
- d) Es un poder temporal, que corresponde exclusivamente al Estado, separado del poder espiritual que corresponde a la Iglesia.
- e) Es un poder monopolizador de la coerción material, ya que el Estado es el único que puede administrar justicia y poseer fuerzas armadas (sin embargo, en este punto se discrepa ya que el Estado no posee la totalidad del monopolio de la fuerza en Colombia).
- f) Es un poder soberano, lo cual significa que en el orden interno el poder del Estado se sobrepone a todos los otros que existan dentro de él y, a nivel internacional o externo, su poder se coloca en el plano de igualdad con otros Estados (1997).

Actualmente, en Colombia se encuentra unos fundamentos constitucionales y un desarrollo legal de la seguridad y defensa nacional.

Cuando la Corte Constitucional estudió la Ley 684 de 2001, encontró que la noción de Poder Nacional era la columna vertebral de la ley y que por tanto, su adopción representaba un poder totalizante dentro del Estado democrático de derecho, por el desconocimiento del principio de separación de poderes y la vulneración de la participación democrática y el pluralismo, por cuanto ponía a las distintas instituciones y a los ciudadanos prácticamente bajo el mando único del Gobierno, que podía orientar con cometidos todos los ámbitos de la vida nacional, crear entidades propias y reglas de juego autodefinidas en documentos, algunos de ellos secretos. En otras palabras, del estudio sistemático de los artículos 3 y 6 de la citada Ley (Poder nacional + Defensa nacional), el resultado, según la Corte es que en la Ley 684 se planteaba la integración de dicho poder nacional como una realidad institucional, una materialización institucional de un nuevo poder, de rasgos muy singulares y carácter permanente, y cuyo cometido básico era la seguridad y defensa nacional.

Ciertamente la expresión “poder nacional”, según el estudio de los salvamentistas, “resulta extraña al lenguaje constitucional, pero no por ello era necesariamente contradictoria con el mismo. Ninguno de los elemen-

tos de la definición legal contenida en el artículo 2º de la Ley 684 de 2001 tenía el alcance de desconocer las normas superiores: Como todo poder, el nacional era definido como capacidad o potencial. Se ejercía solamente para responder ante situaciones que pusieran en peligro el ejercicio de los derechos y libertades y en defensa de la integridad, autonomía, independencia y soberanía nacionales. Estos objetivos evidentemente no pueden resultar disconformes con la Constitución, pues constituyen la razón misma de la existencia del Estado como lo enuncia con toda claridad el artículo 2º Superior cuando afirma que son fines esenciales del Estado “garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden social justo”, propósitos estos coincidentes con los que enunciaba la norma legal, a la que ahora se alude”(Sentencia C-572 de 1997).

Dentro de este orden de ideas se podría afirmar que la referencia al artículo 2º Constitucional ponía al Estado y a todas sus autoridades bajo la coordinación del Presidente, en función de los objetivos de seguridad y defensa. Sin embargo, dentro del conjunto del Estado, la seguridad y la defensa nacionales no son objetivos en sí mismos, ni corresponden a metas divergentes a sus fines constitucionales. Son presupuestos para garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales, y estos, según lo dispone el mismo artículo 2º Superior, son fines propios del Estado.

Así, la Corte interpretó equivocadamente la noción de poder nacional, al conferirle una dimensión institucional que no tiene, pues la ley la definía como una capacidad del Estado y no como una estructura. Es decir, de acuerdo con la Ley 684, el poder nacional hacía referencia exclusivamente a las diversas estrategias de colaboración y articulación entre las ramas y órganos del Estado, de acuerdo con el artículo 113 Superior, para enfrentar los desafíos de seguridad y defensa. La Corte se opone y habla de la creación de un suprapoder.

La cuestión también estaba dada por el análisis constitucional de si esa nueva realidad institucional, llamada poder nacional, se ajustaba o no a los lineamientos constitucionales señalados sobre los límites de las

políticas de seguridad y defensa y a la vulneración de los principios democráticos de separación de poderes, de supremacía del poder civil sobre el militar y de dirección presidencial de la Fuerza Pública.

Para la Corte, la concentración de funciones en el Presidente de la República (encabezar el poder nacional y el sistema de seguridad y defensa, presidir el Consejo Superior de Seguridad y Defensa Nacional, el Consejo Nacional de Seguridad y Defensa y el Consejo Nacional de Movilización; así como ordenar y dirigir los Planes de Movilización y Desmovilización Nacional, y aprobar el Plan de Seguridad y Defensa Nacional, los Documentos Primarios sobre seguridad y Defensa Nacional, los Planes de Guerra presentados por el Consejo Superior de Seguridad y Defensa, y la Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional), resultaban problemáticos, pues el sistema de seguridad y defensa, según la definición del artículo 3 de la citada Ley 684 de 2001, comprendía todo el Estado, que para la Corte creaba un supra poder, como ya se dijo, al punto que el mismo Presidente podía definir los llamados objetivos nacionales⁶, que para alcanzarse, tendrían la facultad de subordinar a las otras ramas del poder.

Los Magistrados sustanciadores en la Corte Constitucional, sostuvieron que la enorme cantidad de los objetivos nacionales, hacían que el poder nacional no solo se ocupara de las tareas más clásicas de seguridad, defensa y conservación del orden público, sino que se proyectaba sobre casi todos los ámbitos de la vida de los colombianos, pues el sistema de seguridad y defensa debía lograr una nación más próspera y segura, por lo cual el poder nacional podía, a juicio de la Corte, inmiscuirse no sólo en los modelos de desarrollo a fin de impulsar la prosperidad de la economía, sino en la dinámica política general, para promover la democracia. Así, para la Corte, no eran necesarias mayores elucubraciones para concluir que el poder nacional, tal como se consagraba en la Ley 684, chocaba frontalmente al menos con los siguientes principios constitucionales básicos:

⁶ Objetivos Nacionales. Serán los definidos por el Presidente de la República teniendo en cuenta que como supremo deber y misión constitucional le corresponde diseñar y establecer los medios y mecanismos para hacer una Nación más segura y más próspera, particularmente en tres ámbitos: Seguridad con efectiva diplomacia y con fuerzas militares listas para luchar y ganar, impulsar la prosperidad de la economía y promoción de la democracia. Artículo 41, ley 684 de 2001.

1. La separación de poderes, que amenaza también los derechos de las personas.
2. El principio democrático, ya que los objetivos nacionales se definían exclusivamente por el Presidente de la República, sin “someterlos al foro por excelencia de la deliberación democrática, que es el Congreso”, y al escrutinio de la ciudadanía, con lo cual desconocían los artículos 114⁷, 189 ord. 4 y 135 de la Carta.
3. La supremacía del poder civil sobre el mando militar, que para la Corte erosionaba el carácter no deliberante de la Fuerza Pública, ya que al elaborar el Ministerio de Defensa en coordinación con los altos mandos militares y el Director de la Policía los documentos primarios y secundarios, que contendrían los objetivos del sistema de seguridad y defensa, así como los distintos planes y programas para alcanzar esas metas, se estaría “deliberando permanentemente sobre los desafíos que tiene Colombia en los campos políticos, económicos y sociales, y diseñen estrategias y planes para enfrentar esos retos”.

La Corte, desde entonces, confunde análisis con deliberación en el sentido electoral del término, que es como fue concebido, pues no se puede negar las inclinaciones ideológicas, dentro de su imparcialidad, para los miembros de la Fuerza Pública y la Policía Nacional, opinar no es elegir.

1. La dirección presidencial de las Fuerzas Armadas (C.P. arts., 1, 5, 113, 189 y 219), y
2. la imposición de múltiples deberes a los ciudadanos, que según la Corte, terminan por incorporarlos y subordinarlos al poder nacional, para integrarlos funcionalmente al sometimiento y acción del poder nacional, para lograr la consecución de los objetivos nacionales definidos por el Ejecutivo, a través de la movilización, que estaba definida en el artículo 62 de la Ley 684, como un “proceso permanente e integrado que consiste en aplicar en todo tiempo y en cualquier lugar del territorio nacional el conjunto de normas, preceptos, estrategias y acciones que permiten adecuar el Poder Nacional en la forma de organización funcional, en los sectores

⁷ Entendiéndose del artículo el aparte sobre el control político.

público y privado para atender y conjurar cualquier emergencia provocada por una calamidad pública o catástrofe natural". Y, por su parte, el artículo 68 de la Ley, imponía además que todos los colombianos "tienen el deber y la obligación ciudadana de acudir a la movilización cuando el Presidente de la República lo decrete".

Dicha movilización abre el camino, a juicio de la Corte para un Estado totalitario y difiere del deber de tomar las armas en caso de conflicto o cuando las necesidades públicas lo exijan, que prevé el artículo 216 Superior, el cual, reglamentado por el artículo 29 de la Ley Estatutaria de Estados de Excepción, sólo prevé la movilización total o parcial, para el caso de guerra exterior, no para todo tiempo y lugar, como interpreta la figura la Corte Constitucional, lo cual, para ellos llevaría a la incorporación permanente de la persona a la Fuerza Pública, que genera un deber imponible a los particulares, las cuales únicamente podría imponerse a través de otra ley dictada por el legislador para tal efecto. Si la movilización la decreta el Presidente, agrega la Corte, se permite que los deberes de las personas tengan una fuente distinta de la Constitución o de la ley y que éstas queden por fuera del proceso democrático e incluso, debido a la situación de conflicto armado que vive el país, la incorporación de los particulares al poder nacional y a los procesos de movilización decretados por el Presidente vulnera el principio de distinción del derecho internacional humanitario, puesto que involucra a la población civil en el conflicto armado.

Se le pregunta a la Corte, ¿acaso los actores irregulares del conflicto han pensado lo mismo que Ustedes para alejar a la población civil de la contienda armada? No emitan "*sentencias legislativas*", para una sola parte, así la Alta Corte justifique la manifiesta inconstitucionalidad, basados en primer lugar en que la figura del poder nacional es "profundamente riesgosa para los derechos de la persona", pues somete a todos bajo la égida del Gobierno y, en segundo lugar, en que si la Corte ajustara la ley a la Carta, se vería el Alto Tribunal obligado a introducir tales modificaciones al sistema de seguridad y defensa, que "éste ya no sería el mismo aprobado por el Congreso sino uno totalmente distinto", con lo cual la Corte no estaría conservando la voluntad legislativa, sino que la estaría "sustituyendo, lo cual es inaceptable en una democracia constitucional, pues vulnera la libertad de configuración del Congreso". ¿Cuál es la razón

para que sólo se acuerden de esta condición en determinados fallos y no en otros como la Sentencia C-239 de 1997, que abrió el camino para la eutanasia? ¿La Corte legisla desde 1992...?

A lo cual, replicaron los salvamentistas Escobar y Monroy, diciendo que el objetivo general de la ley, era crear un sistema de seguridad y defensa nacional que incluía el concepto de poder nacional interpretado erróneamente por la mayoría de la Corporación al sostener que “el poder nacional coordina la defensa nacional”, cuando en realidad la defensa nacional es la acción coordinada del poder nacional, que es precisamente lo contrario. Así se encuentra en el Salvamento que hay varias deficiencias interpretativas, la primera de ellas, intercambiar “lo que se coordina” por “quien lo coordina”.

El argumento de la Corte para declarar la inexecutable de la ley, se basó en el carácter totalizante atribuido al poder nacional como “suprapoder” que desconocía los diseños institucionales creados directamente por el Constituyente y en la disparidad de interpretaciones que producía la definición legal de “poder nacional” y el hecho de que algunas de ellas resultaban conformes a la Carta y otras no, lo que imponía a la Corte acudir a un fallo condicionado.

CONCLUSIONES

Al lado de muchos episodios de la historia colombiana, la violencia generalizada siempre ha estado presente y por eso, se presentó una visión particular, basada en un método simple, los datos y acontecimientos, así como la observación personal de diversos episodios de nuestra vida social.

La explicación del conflicto en Colombia es un asunto complejo, sus causas son múltiples y su finalización casi impredecible por la lucha continua de poder. La ruptura del orden jurídico iniciado por acción de los violentos y la necesidad de proteger a la sociedad, ha llevado, en muchos casos, al aumento de la criminalidad, fruto de una violencia predominante desde mucho tiempo atrás por un sectarismo ancestral que nos han deja-

do siempre en situación de “turbulencia” política. Así, la violencia permea la vida colombiana, todo aquello que se ha llamado por Jorge Eliécer Gaitán como “el país nacional y el país político”: “En Colombia hay dos países: el país político que piensa en sus empleos, en su mecánica y en su poder, y el país nacional que piensa en su trabajo, en su salud, en su cultura, desatendidos por el país político. ¡Tremendo drama en la historia de un pueblo!” (Braun, 2013, p. 290).

Por eso, el déficit en la protección de los derechos de las personas y de la justicia por propia mano como norma de supervivencia de la sociedad, ha sido un problema adicional, que proviene de quienes estuvieron influenciados por un sectarismo radical de lado y lado, propiciando un resentimiento político que aún subsiste en muchas regiones del país.

A Colombia podría aplicarse la frase de Abraham Lincoln: “¿Es un Estado demasiado fuerte para las libertades de su pueblo o demasiado débil para preservar su propia existencia?”

REFERENCIAS

Amorín, A. (1991). *Problemas de Seguridad y Defensa en América Latina en un Mundo en Cambio*. Bogotá: Centro de Estudios Internacionales – C.E.I., Universidad de Los Andes, serie Estudios Ocasionales # 24.

Braun, H. (2013). *Mataron a Gaitán. Vida pública y violencia urbana en Colombia*. Bogotá, D.C.: Punto de Lectura – Alfaguara.

Colombia. Presidencia de la República, Consejería para la Defensa y Seguridad Nacional. (1994). *Cartilla Informativa sobre Seguridad y Defensa Nacional. Marco Constitucional, Legal y Conceptual*. Imprenta Nacional. Bogotá.

Colombia. Congreso de la República. Ley 684 de 2001.

Cvitanic, F. (2014). *Manual de Relaciones Internacionales*. Bogotá: Colección Profesores, Universidad de La Sabana.

Galbraith, J. (1979). *La Era de la Incertidumbre*. Brasilia: Universidad de Brasilia.

Naranjo, V. (1997). *Elementos de Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*. Séptima Edición. Bogotá: Temis.

Olano, H. (2002). *Constitución Política de Colombia*. Sexta Edición. Bogotá: Doctrina y Ley.

SENTENCIAS CORTE CONSTITUCIONAL

Colombia. Corte Constitucional, Sentencia T-102 de 1993.

Colombia. Corte Constitucional, Sentencia C-409 de 1994.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-328 de 1996.

Colombia. Corte Constitucional, Sentencia C-572 de 1997.

Colombia. Corte Constitucional, Sentencia C-357 de 1999.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-251 de 2002.