



CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO LEGISLATIVO
Oficina de Asistencia Técnica Legislativa

ASUNTO:	<i>Estudio de Antecedentes</i>
TEMA:	<i>Estructura organizacional y legal de las Fuerzas Militares y su sistema de escalafonamiento.</i>
SOLICITANTE:	<i>Comisión Segunda del Senado de la República</i>
PASANTES A CARGO:	<i>Alejandro Ramírez</i>
BAJO LA MENTORÍA DE:	<i>Doctora Amelia Mantilla Villegas</i>
FECHA DE SOLICITUD:	<i>24 de septiembre de 2003</i>
FECHA DE CONCLUSIÓN:	<i>14 de mayo de 2004</i>

RESUMEN DE LA SOLICITUD

El presente trabajo, nace de la solicitud realizada por el Presidente de la Comisión Segunda del Senado de la República, Honorable Senador Jairo Clopatofsky Ghisays, por medio de la cual se plantea a la Oficina de Asistencia Técnica Legislativa, la elaboración de un documento en el cual se consigne un compendio de normas y documentos, que sirva a los congresistas de ambas cámaras, como soporte informativo sobre la materia militar, con énfasis en las Fuerzas Armadas y el asunto del escalafonamiento dentro del estamento castrense.

RESUMEN EJECUTIVO

1. Introducción

La Historia Nacional reciente se encuentra claramente marcada por la presencia de una importantísima necesidad que no ha logrado ser satisfecha ni a niveles medianamente aceptables, tanto para la población en general, como para los gobernantes e inclusive para la comunidad internacional. El tema al cual se hace mención, es el de la Seguridad Nacional. Los grupos armados ilegales han llegado a poseer un nivel de poder que ha desestabilizado al país hasta el punto, que la solución de este problema, se convirtió en eje central de las últimas contiendas electorales.

Estos elementos indican claramente la importancia que tiene para los hacedores de leyes y también controladores del poder ejecutivo y del estamento militar, los temas de seguridad y defensa nacional y sistema de ascensos dentro de las Fuerzas Armadas.

Antes de continuar con la presentación de este documento, se hace necesario presentar algunas definiciones sobre el tema, para su mejor comprensión. Específicamente se hace referencia a los términos seguridad ciudadana, seguridad nacional y defensa nacional. Cotidianamente estos se utilizan indistintamente, pero con el objetivo de obtener la mayor rigurosidad académica posible, se desean presentar estas explicaciones. El término seguridad ciudadana se endilga al servicio público de policía. Este es prestado en Colombia por la Policía Nacional y su objetivo es salvaguardar los bienes y la honra de la ciudadanía. La seguridad nacional hace referencia al servicio público de inteligencia y su apéndice, la contrainteligencia. Estas facultades tienen por objetivo anticiparse a los adversarios y de igual manera lograr su infiltración y penetración. En nuestro país, las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, poseen cuerpos especializados encargados de llevar a cabo estas labores, las cuales son sumamente estratégicas para el desarrollo de las luchas contra el narcotráfico, la subversión, las autodefensas ilegales, el crimen organizado y similares. Por último, la defensa nacional hablando en términos estrictamente teóricos, es el servicio público que vela por la guarda de las fronteras nacionales de cualquier ataque o acción extranjera.

Como bien se podrá apreciar en el desarrollo del documento, esta terminología teórica no aplica a la realidad colombiana debido a sus diversas singularidades. Es así como tanto las Fuerzas Militares – ejército, fuerza aérea y armada – y la Policía Nacional, poseen funciones que cubren cada uno de esos campos de servicio. Aunque sería utópico propender por la obtención de una especialización perfecta de los servicios y las fuerzas, lo cierto es que en Colombia existen espacios amplios para mejorar en este aspecto, especialmente en lo relacionado a la seguridad nacional.

Ahora bien, este trabajo busca centrarse, no en ninguno de estos servicios públicos, sino en las tareas y en los adelantos que se han venido presentando en el seno de las Fuerzas Armadas, ya que estas son la principal herramienta con que cuentan la sociedad y la institucionalidad colombiana para combatir a los que en la actualidad son sus máximos oponentes, la subversión y los grupos de autodefensas ilegales. No por esto, debe entenderse que se resta importancia a la tarea que se encuentran adelantando el DAS y la Policía Nacional, o que se le disminuya jerarquía a temas tan trascendentales y actuales como por ejemplo el Estatuto Antiterrorista, la situación de la Justicia Penal Militar y el tema presupuestal, entre otros. Pero, con el objetivo de delimitar apropiadamente la investigación y así poder obtener los mejores productos posibles, se ha optado por adelantar el trabajo sobre el tema ya indicado.

Una vez realizadas estas importantes aclaraciones, es necesario presentar como se encontrará estructurado el presente trabajo. El documento estará dividido en seis secciones principales siendo la primera esta introducción. En la segunda se desarrollará el tema de la estructura de las Fuerzas Militares utilizando como insumo de información, esencialmente el material legal de nuestras Fuerzas Militares.

En una tercera sección que se caracterizará a diferencia de la anterior, por una mayor presencia de análisis que de contenido informativo, se plantearán los problemas relacionados con la formulación y la posterior implementación y evaluación de las políticas públicas de seguridad. Para ello, se presentarán diversos documentos, tanto oficiales como académicos, con los cuales se propone exponer la evolución que sobre la materia han tenido tanto las Fuerzas Armadas, así como el Estado e incluso la sociedad civil.

Como se podrá deducir, estas dos primeras secciones se encargarán de presentar al lector el balance de la primera parte general del trabajo. Es decir, a este punto, el tema relacionado con la estructura organizacional y legal de las Fuerzas Armadas deberá estar ya expuesto.

En la cuarta sección, se adelantará el tema del escalafonamiento. Para el desarrollo de éste, se presentará la legislación existente y se mostrarán algunos documentos que buscan mostrar el estado real de dicho sistema. Por último, se mostrará una sección en la cual se recopilarán de manera concreta las observaciones pertinentes, que pueden dar pie en un futuro cercano, a nuevos tópicos de estudio y/o desarrollo legal.

Una quinta parte recogerá los hallazgos de la investigación provenientes de las unidades dos, tres y cuatro, con el objetivo de condensar observaciones generales y hacia futuro en las cuales se podrán encontrar posibles reformas o mejoras a realizar en cada uno de los temas que se hayan desarrollado. Por último, la sección número seis, versará de manera condensada sobre algunos de esos puntos que han sido dejados a un lado en este trabajo, no por su irrelevancia, sino precisamente porque poseen tal importancia que su estudio merece un documento único y especializado.

2. Estructura legal de las Fuerzas Armadas

El Decreto 1512 de 2000 trata de hacer un claro esfuerzo por convertir al Ministerio de Defensa Nacional en el ente coordinador por excelencia entre las distintas entidades que conforman los sistemas de seguridad y defensa nacional.

Esto se observa claramente en el articulado del decreto, cuando se entregan a las numerosas direcciones y dependencias¹, funciones relacionadas con la coordinación, bien sea de la formulación, implementación o evaluación de las políticas que recomiende el Ministerio y en las que participan las distintas fuerzas u otras entidades relacionadas con el sector seguridad y defensa.

Otro aspecto que se logra proyectar dentro del citado decreto, es la necesidad de crear las bases para establecer los mecanismos de transparencia durante los procesos de contratación y gasto, en los que participa el sector castrense.

Por medio del citado Decreto 1512 de 2000, se intenta crear culturas internas, como la de “autocontrol” en el gasto de los recursos financieros. No fue posible ubicar informes con la apropiada sustentación, en los cuales se consignara evaluación alguna a la creación de dichos mecanismos que buscan el uso adecuado y medido de los escasos recursos de las Fuerzas Armadas.

Sin embargo, el informe *Efectividad de la Política de Defensa y Seguridad Democrática*², elaborado por la Presidencia de la República y el Ministerio de Defensa Nacional, realiza un balance sobre lo hasta ahora realizado en la materia por la administración presente. Dicho documento, en el numeral quinto, que lleva por título *Administración y reformas estructurales*³, indica como logros en el desarrollo la puesta en marcha por parte del Ministerio de Defensa de los siguientes programas:

¹ Decreto 1512 de 2000, artículo 6.

² _____, *Efectividad de la Política de Defensa y Seguridad Democrática*, Bogotá, Presidencia de la República, Ministerio de Defensa Nacional, 2004.

³ *Ibid.*, p. 11.

- Centralización de adquisiciones
- Análisis de los procesos logísticos en cada una de las Fuerzas
- Reestructuración administrativa del sector
- Análisis del componente aeronáutico de la Fuerza Pública
- Reforma Pensional
- Redireccionamiento de las entidades descentralizadas

Como se señala en el documento citado, estas son acciones que se encuentran en pleno desarrollo y como ya se había comentado anteriormente, no consisten estas de por sí, en pruebas contundentes sobre el éxito o fracaso de las reformas administrativas adelantadas. Empero, “en el corto y mediano plazo”, dice el documento, se “reportarán ahorros, eficiencia en los procesos y finalmente un impacto positivo en el accionar de la Fuerza Pública y en el bienestar de sus integrantes”⁴.

Continuando con el artículo 57 del ya mencionado Decreto 1512 de 2000, este muestra una de las herramientas fundamentales para la consolidación de un eficiente y eficaz sistema de Seguridad y Defensa Nacional. En éste artículo se entregan las funciones de las Juntas Asesoras del Ministerio de Defensa para las Fuerzas Militares y para la Policía Nacional. Aunque estas no son figuras novedosas dentro de la normatividad e institucionalidad nacional, es importante destacar que el buen funcionamiento de dichas juntas, resulta fundamental para lograr un trabajo eficiente en la lucha contra los adversarios del Estado Colombiano.

Dicha importancia radica en las funciones que les han sido asignadas a estas juntas:

- Asesorar al Ministro de la Defensa en la preparación y organización de las Fuerzas Armadas “para la defensa de la soberanía Nacional, el mantenimiento del orden interno y la seguridad Nacional”.
- Asesorar al Ministro en la administración y aplicación de los recursos que se utilizarán para dotar a las Fuerzas y a la Policía Nacional a fin de que cumplan con las funciones que les asigne la legislación y la política pública.
- Aprobar o modificar la clasificación de los oficiales y entregar recomendaciones en lo concerniente a los ascensos de la oficialidad.⁵

Como puede desprenderse de las anteriores observaciones, el poder que poseen estas Juntas de Asesoramiento es inmenso, y por lo tanto resulta de vital importancia velar porque estas desarrollen sus funciones bajo los más altos estándares de calidad e idoneidad técnica.

No obstante lo anterior, debe señalarse que el ingrediente definitivo para que dichas juntas, al igual que la totalidad de la política de seguridad y defensa, funcionen adecuadamente, no es otro distinto al de la voluntad política que tengan los gobiernos para poner en marcha las reformas necesarias que consoliden los procesos normativos y organizacionales, que lleven al mejoramiento crítico del Sistema de Seguridad Nacional.

3. Análisis de las políticas de Seguridad Nacional

El esfuerzo que ha realizado el estamento militar para modernizar su operación, puede ser calificado como acertado puesto que responde de manera lógica a lo planteado por los

⁴ Ibíd.

⁵ Decreto 1512 de 2000, Op. Cit., artículo 57.

diagnósticos incluidos en éste estudio.⁶ Aunque todavía existen numerosos frentes en los cuales la necesidad de mejorar es innegable, como bien se puede adelantar de los posibles fallos operacionales (Guaitarilla, Cajamarca y Puerto Gaitán)⁷, los cuales han recibido gran atención de los medios de comunicación y formadores de opinión, es apreciable el cambio que ha sufrido la esfera militar, calificado por algunos expertos y comentaristas como positiva⁸

Realizando una revisión somera de los panoramas táctico y estratégico del enfrentamiento armado, se observa como la tropa ha pasado en un lapso no mayor a un lustro, de una posición defensiva, a otra caracterizada por la ofensiva en los distintos frentes de combate⁹. De alguna forma, este aumento de operaciones puede llegar a ser una de las variables explicativas más concluyente, de la masiva existencia de errores operativos recientes, aunque esto no puede significar su aceptación y por lo tanto debe darse inicio a los procesos de corrección correspondientes¹⁰.

En 1997 se presentaron los ataques a bases militares como Las Delicias y El Billar, en las cuales el grupo insurgente de la FARC, obtuvo victorias de tipo militar. Acompañadas a estas se presentaron continuas tomas a poblaciones, así como la realización sistemática de emboscadas a convoys militares y policiales, con resultados negativos para el cuerpo militar. Esta situación de clara desventaja para la institucionalidad Nacional, llevó a la consolidación de un movimiento surgido desde la academia, que permeó al estamento castrense y a los hacedores de política pública de seguridad, conllevando, durante la administración Pastrana, a la realización de un delicado y profundo proceso de modernización de las Fuerzas Armadas Nacionales.

Las discusiones que se realizaron alrededor del asunto, empezaron a dar sus frutos con la promulgación de la Ley 578 de 2000, la cual, después de haber pasado el escrutinio minucioso de la Corte Constitucional,¹¹ entregó facultades especiales al primer mandatario, para expedir la normatividad necesaria para adelantar el necesario proceso modernizante¹². Después de la ley en mención, salieron a la vida legal los decretos que transformaron la estructura del Ministerio de Defensa y de todas aquellas instituciones relacionadas con el campo.

Con estas normas se pretendía crear un marco institucional que permitiera la consolidación de un sistema militar moderno, el cual pudiera enfrentar a su adversario utilizando al máximo sus capacidades y potencialidades. No solo era necesario el aumento de las apropiaciones presupuestales destinadas para el rubro de la Seguridad y la Defensa Nacional. También era imperativo crear las herramientas y los mecanismos que llevaran a la optimización máxima en el uso de los recursos, por medio de la vigilancia activa y decidida de los procesos de contratación, así como la inspección del gasto de los recursos del sector.

⁶ El título de estos estudios es “Ejército regular, guerra irregular” y “El gasto militar en Colombia: aspectos macroeconómicos y macroeconómicos”.

⁷ Posibles porque las autoridades pertinentes aún no han definido si estos yerros han sido producto realmente de operaciones mal coordinadas o concebidas, o si por el contrario, han sido motivadas por intereses delincuenciales, por lo que aún no se señala si los involucrados deben presentarse ante la Justicia Penal Militar o ante la Justicia Ordinaria. Cualquiera sea el caso, de todas formas estas acciones son síntomas claros de la necesidad de mejorar los aspectos relacionados a la inteligencia y la contrainteligencia.

⁸ _____, El club de la pelea, en: Semana, sección Portada, edición 1145 y _____, ¿Mala suerte?, en: Semana, sección Nación, edición 1146.

⁹ _____, Fuerzas Militares de cara al Siglo XXI, Bogotá, Comando Central, Fuerzas Militares, 2001. Ver la totalidad de cifras que allí han sido presentadas.

¹⁰ El club de la pelea, Op. Cit.

¹¹ Sentencia C-1493 de 2000.

¹² Se hace referencia a los Decretos 1790 y 1799 de 2000.

De manera equivalente a la construcción de instituciones que abogaban por un acertado manejo de los recursos destinados a la seguridad y defensa nacional, era perentorio adelantar un proceso que modernizara la táctica y la estrategia militar. Los estudios internos y externos realizados durante los últimos años de la década de los 90, arrojaban conclusiones dicientes sobre el fracaso del Ejército y en general de las Fuerzas Armadas, en su lucha contra los grupos ilegales armados. La estructura militar correspondía a una que combatía un ejército regular. Esta realidad fue bien aprovechada por la insurgencia, especialmente por la FARC, logrando así imponer sus condiciones en el terreno de combate y por lo tanto colocando a la defensiva a la institución militar Colombiana y asestándole duros golpes de carácter militar.¹³

Es por esto que, nuevamente durante la Administración Pastrana, y muy a pesar de la realización de las conversaciones de paz en El Caguan, se dieron los parámetros para un cambio de estrategia y táctica dentro del ejército. Se entregaron los incentivos y las ordenes necesarias para la creación y el empoderamiento de las brigadas móviles y se dieron los instrumentos logísticos necesarios para dar suficiente movilidad a la tropa, entre otras acciones igualmente destacadas.¹⁴

Pero para comprender correctamente la dimensión de las transformaciones anteriormente presentadas, es necesario comentar las debilidades concretas que los distintos estudios de la época 1996-1998 llegaban a señalar como los causantes de la crítica situación militar. Para ello, se utilizará el artículo de Andrés Dávila, quien en la actualidad se desempeña como Jefe de la Dirección de Seguridad y Justicia del Departamento Nacional de Planeación. En su artículo *Ejército regular, conflictos irregulares*, contenido en el libro compilado por Malcom Deas y Maria Victoria Llorente titulado *Reconocer la guerra para construir la paz* (1999), Dávila enuncia y desarrolla las siguientes características de las Fuerzas Armadas de la época, apuntando la necesidad de superarlas o transformarlas para así poder constituir un estamento militar a la altura de los retos planteados por la subversión y el narcotráfico.

En primer lugar, el autor observa que el ejército se caracteriza por ser una organización netamente reactiva. Aunque en los años 80 y 90 se presentó un crecimiento notorio en la esfera institucional así como en los recursos de personal y presupuesto, este se ha debido esencialmente a la necesidad de responder defensivamente a los desafíos planteados por sus adversarios¹⁵. Además dichos crecimientos a la larga resultan ser limitados – con respecto a lo que se podría haber logrado desde la óptica operativa y de resultados – debido a ciertas características internas de la institución tales como:

- Mantenimiento de una estructura destinada a la guerra regular y caracterizada por la no movilidad.
- Creencia y/o convicción de que los incrementos siempre son insuficientes frente a las necesidades.
- Existencia de un sistema de promoción de la oficialidad que no premia, en la mayoría de las veces, la participación directa y activa en operaciones de orden público. Es más, los instrumentos de medición están diseñados para desincentivar estas aptitudes dentro de los altos mandos.
- Pueden enumerarse otras características como la existencia del “síndrome de la Procuraduría” y la “sociología de la escasez”, así como de reglamentos y normas que limitan desde todo punto la capacidad operativa de las fuerzas armadas.

¹³ DAVILA, Andrés. Ejército regular, guerra irregular, en: Conocer la guerra para construir la paz, compiladores: DEAS, Malcom, Bogotá, 1999.

¹⁴ Fuerzas Militares de cara al Siglo XXI, Op.Cit.

¹⁵ DAVILA, Op.Cit., pp. 316-318.

- La violación a los derechos humanos, se convirtió en uno de los temas que más golpeaba la credibilidad de la Fuerza Pública y hasta cierto punto llegaba a limitar de igual forma su capacidad táctica e inclusive estratégica.
- Un último punto a destacar, es el concerniente a la corrupción presente dentro de las instituciones militares. Una corrupción que va más allá de los procesos de adquisición y contratación de bienes y servicios, llegando a la esfera del tráfico de influencias y otros comportamientos similares.¹⁶

No hay duda que el Estado Colombiano y sus Fuerzas Militares tomaron en cuenta las recomendaciones extraídas de los análisis planteados en este trabajo. Y aunque no se puede llegar a afirmar que el proceso de modernización ha sido finalizado o que se encuentra en una etapa terminal, lo cierto es que las instituciones castrenses del país se han puesto en la tarea de corregir todas esas características que limitaban su accionar frente a las amenazas y los adversarios de la Nación.

En el documento *Fuerzas Militares de cara al Siglo XXI* se llega a observar como se tienen en cuenta las características negativas mencionadas arriba. Así, dentro de los *Logros consolidados*, se muestra el objetivo número uno, que busca “Mejorar la calidad del talento humano a través del desarrollo personal y la cultura institucional”. Acá se muestran éxitos como la actualización del marco legal que rige a la Fuerza Pública – Decretos 1790 y siguientes expedidos en el año 2000 y la gestión humana integral que busca la consolidación de:

“... unas Fuerzas altamente profesionales, con procesos de desarrollo humano actualizados acorde con nuevos y modernos sistemas de gestión personal, comandada con líderes sensibles y humanos, con hombres y mujeres motivados e identificados con la causa de la lucha, con una actitud y mentalidad ofensiva y proactiva, capaces de anticiparse y neutralizar las intenciones de los enemigos de los Colombianos de bien.”¹⁷

En los siguientes puntos del documento citado se señala:

- Los adelantos en la reestructuración, tecnificación y modernización de la inteligencia militar.
- El fortalecimiento de la capacidad operacional a través de la revisión del concepto estratégico que facilite el éxito de las operaciones. Se observa el planteamiento de serios cambios de tipo doctrinal y para ello es necesario el reentrenamiento de las tropas y la inclusión de conceptos “novedosos” para el estamento nacional, tales como la movilidad y la flexibilidad y el fortalecimiento de la capacidad de reacción y combate nocturno.
- Aumento de la eficiencia de la organización a través del mejoramiento de la función logística y administrativa.
- Fortalecer la legitimidad institucional como elemento para aumentar el apoyo y credibilidad de la Nación en las FFMM.¹⁸

Como lo deja ver la segunda parte de este mismo documento, aunque los avances son de destacar, el camino que queda por recorrer es aún basto. Existen elementos que no se han tratado con la profundidad necesaria, como el relacionado el escalafonamiento dentro de las instituciones militares y otros que causan gran conmoción y debate dentro de la sociedad Colombiana, como es el relacionado con la creación de una Ley de Seguridad y Defensa

¹⁶ DAVILA, *Op. Cit.*, pp. 319-336.

¹⁷ *Fuerzas Militares de cara al Siglo XXI*, *Op. Cit.*, p. 12.

¹⁸ *Fuerzas Militares de cara al Siglo XXI*, *Op. Cit.*, pp. 13-17.

Nacional, que entregue los parámetros y objetivos fundamentales de cualquier estrategia sobre la materia.

4. Sistema de escalafonamiento

Ya bien se anunciaba en la sección anterior sobre la falta de desarrollo del sistema de escalafonamiento dentro de la oficialidad de las Fuerzas Armadas Colombianas. Aunque este sea uno de los procesos más complicados y delicados que se pueda llegar a tratar, debido a las connotaciones políticas y culturales que conlleva, es imperativo que tarde o temprano se desarrolle un debate abierto en el cual se planteen otras reformas a los mecanismos de ascenso.

Prueba de lo espinoso del tema, es que durante la realización de este trabajo de investigación no se pudo recolectar ningún tipo de documento que trate el tema de manera exclusiva, por lo tanto no se encontró material que pueda ser calificado como de alto valor analítico. Empero, si se encontraron alusiones, que a riesgo de caer en lugares comunes, señalan graves fallas en este sistema.

De esta manera, como lo revela la entrevista con Alfredo Rangel¹⁹, esencialmente el sistema de escalafonamiento no se rige por calificaciones objetivas, precisas y pertinentes. En el Decreto 1512, así como en el 1790 – carrera del personal militar – y el 1799 – evaluación y clasificación – todos expedidos en el año 2000, se entregan criterios que resultan ser difusos, ya que básicamente, la asignación de los valores o pesos de las calificaciones objetivas son prerrogativas de cada una de las Fuerzas. Pero esto de por sí no es el problema central. Inclusive, el hecho de que este sea un tema de poca exposición, resulta totalmente comprensible. A lo largo de la historia y no únicamente en Colombia, los militares han probado ser sumamente recelosos con los asuntos que les concierne. Posición entendible, debido a la gravedad de los temas que manejan, por lo que dependen en la confidencialidad, el hermetismo y el secreto para ser exitosos.²⁰

Es así como el problema central subyace en el juego político que se presenta dentro de las instituciones castrenses a la hora de decidir quién asciende o es llamado a calificar servicios, reemplazando el peso de los procesos de calificación. A lo anterior, debe sumarse que la participación del órgano legislativo tiende a ser extremadamente limitada, a diferencia de la intervención decidida del ejecutivo.

Tal como se plantea en la introducción de este apartado, la reforma a este sistema de ascenso debe girar alrededor de dos puntos: 1) refinamiento de los sistemas de calificación objetiva y 2) el tema de la valoración de las operaciones militares. Empero, debe señalarse que los criterios usados en la actualidad, como tiempo de prestación de servicio, conducta durante el mismo y finalmente las recomendaciones conferidas por las Juntas de Asesoramiento, resultan ser herramientas no solo acertadas, sino necesarias para crear confianza dentro de la Fuerza Pública.

Sobre el primer punto a mejorar, es el relacionado con las calificaciones objetivas, se debe comentar que aunque no se tuvo acceso a ninguno de estos procesos, el hecho de que la oficialidad en la actualidad se encuentre en proceso de modernización y que en sus

¹⁹ Alfredo Rangel Suárez, director de la Fundación Seguridad y Democracia. La entrevista fue realizada el 2 de abril de 2004.

²⁰ Ibid.

documentos acepte abiertamente que el fin de dichos avances no se encuentra cercano, es un signo inequívoco de que los instrumentos de calificación deben estar abiertos a mejoras y reformas que produzcan oficiales con las aptitudes y actitudes necesarias para prestar un servicio, que se ensamble a la perfección con los objetivos y metas plateadas por los procesos modernizadores actuales.

El segundo punto a señalar, que de alguna manera se encuentra relacionado con el anterior, es el de la entrega de un alto valor a las acciones de tipo operativo. En el presente, el hecho de que se mida como algo negativo tener bajas dentro de las tropas que se comandan, hace que los oficiales rehuyan a los enfrentamientos y a otras operaciones de alto riesgo, dejando estas actividades a oficiales que no tengan tantas posibilidades dentro de las instituciones. De esta forma, se priva a las Fuerzas y al país de la construcción de héroes, término que puede sonar demasiado romántico dentro de un documento académico, pero que para la psiquis nacional y de las tropas resulta fundamental a la hora de aglutinar esfuerzos y recursos.

5. Observaciones generales

Este documento ha tratado de plantear un panorama básico sobre lo que ha ocurrido en los últimos cinco años en el seno de las Fuerzas Militares. Se ha intentado plantear de manera directa el diagnóstico que impulso el proceso de modernización de las Fuerzas, que como ya se ha señalado con ahínco, tiene para mostrar varios éxitos, pero al mismo tiempo, debido esencialmente a su novedad, se encuentra casi que en una fase de experimentación. La evaluación de estas políticas apenas se está iniciando como claramente lo dejan entrever los documentos oficiales.

Es por esta razón, que resulta primordial plantear un bosquejo generalizado de cuáles deben ser los cambios que se deben adelantar sobre las reformas que ya se han iniciado e inclusive, no queda fuera de lugar enfatizar el inicio de algunas transformaciones dentro de las Fuerzas que podrían llegar a tener positivas consecuencias en la tropa, la sociedad y el resultado final de la confrontación armada que actualmente sacude al país.

Como una breve anotación, antes de iniciar estas observaciones generales, debe hacerse claridad en que acá solo se desarrollarán temas relacionados con el conflicto interno armado, que si bien pueden tener positiva influencia en el tema de fronteras internacionales, es decir, el tema de la Defensa Nacional estrictamente definido, no poseen la profundidad necesaria que la materia exige.

Las reformas que pueden llegar a plantearse deben cumplir con requisitos de viabilidad, tanto dentro del estamento político y social, así como en el militar. Por lo tanto, se concluye rápidamente que reformas de amplia envergadura como la especialización de cada una de las Fuerzas, es decir hacer que los militares se dediquen estrictamente a la Defensa Nacional, mientras que la Policía haga lo propio con la Seguridad Ciudadana,²¹ a pesar de su correcta concepción teórica, resultan impracticables debido a los numerosos traumatismos.

Según un estudio de la Fundación Seguridad y Democracia, titulado *Fuerzas Militares para la guerra; La agenda pendiente de la reforma militar*,²² existen tres grandes tópicos sobre los cuales debe trabajarse, los cuales giran en torno a dos conceptos básicos, pero sumamente

²¹ DAVILA, *Op.Cit.*, pp. 310-316.

²² _____, *Fuerzas Militares para la guerra. La agenda pendiente de la reforma militar*, Bogotá, Fundación Seguridad y Democracia, noviembre 24 de 2003.

complejos y por lo tanto su correcta praxis es hondamente ardua de consolidar. Se hace referencia a la unidad de mando y doctrina y a la profesionalización de la Fuerza Pública.

1.- Señala el estudio la necesidad de reformar los mandos estratégico, operacional y táctico de las Fuerzas Militares teniendo en cuenta la búsqueda de la simplificación de las estructuras burocráticas, que dan como resultado parálisis e inmovilidad. Por lo tanto, al unir los mandos estratégicos en una sola cabeza y zonificar los niveles operacionales y tácticos de acuerdo a un orden geográfico y funcional respectivamente, se provocará flexibilidad y movilidad, elementos que resultan ser contundentes a la hora de enfrentar a actores irregulares como la guerrilla, las autodefensas ilegales y los grupos de narcotraficantes.

Una segunda consecuencia de esta unificación de mando, será la especialización de cada una de las unidades. Es decir, en la actualidad existen órganos que poseen varias funciones asignadas, creándose superposición de funciones y choques por la búsqueda de recursos y la asignación de méritos. Con esta simplificación estructural, derivada de una unificación de ramas e instituciones castrenses, se podrá crear una positiva especialización de cada uno de los órganos existentes. Así, habrá quienes se encarguen exclusivamente de dirigir, otros de entrenar y otros de operar.

2.- La profesionalización de los soldados debe profundizarse significativamente. En la actualidad los soldados de este tipo cuentan con algunos beneficios laborales que han servido de incentivo para atraer personas hacia este oficio. No obstante, deben crearse otros que le den perspectiva de carrera a esta función. Se habla de reducir los requisitos para ingresar al escalafón como soldado profesional, concretamente el relacionado a la educación básica. Podría reducirse el grado necesario para ingresar a esta estructura, pasando del undécimo al noveno. De esta forma, se daría pie para que el primer paso en la pirámide de la carrera de suboficial sea el rango de soldado profesional. No sobra mencionar la importancia de esta reforma. Al convertir esta posición en el inicio de una carrera, da grandes expectativas de movilidad social dentro de la institución y la sociedad en general. Al ser incluidos los beneficios que reporta la carrera militar dentro del abanico de oportunidades para los soldados profesionales, se entregarán claros estímulos para el llamamiento de individuos dispuestos a luchar por la causa y la Nación.

3.- La tercera reforma hace alusión a la doctrina. Es fundamental obtener el mayor grado de coordinación durante el desempeño de las operaciones armadas. Para ello debe entregarse a los comandantes de tropa la posibilidad de contar con todos los instrumentos necesarios a su disposición en el más mínimo tiempo, para poder afrontar cualquier reto u oportunidad que se le presente ante la insurgencia o cualquier otro adversario de la institucionalidad Nacional.

Para que lo anterior funcione apropiadamente y no se presenten excesos de cualquier índole, es necesario que se imponga una doctrina conjunta en las Fuerzas Armadas. Dicha doctrina conllevará a la unificación de conceptos los cuales se traducirán en una coordinación máxima. De esta forma, las Fuerzas Militares estarán peleando la misma guerra. Por simple y lógico que esto pueda llegar a sonar, los estudios militares teóricos, a los cuales se acudió para entender el caso Colombiano, muestran graves deficiencias en esa unificación. Es desde esta crisis que parten los esfuerzos plasmados en documentos tales como *Fuerzas Militares de cara al Siglo XXI* (2001) y *Política de Defensa y Seguridad Democrática* (2002).

El diagnóstico planteado por este escrito²³ y las reformas que el Estado Colombiano ha iniciado²⁴ identifican serias falencias que éstas tres reformas apuntan a ayudar a solventar de forma tangible y práctica. Dichos fallos que se presentan en el sistema, son la ausencia de flexibilidad y movilidad (Propuesta 1), la poca o nula profesionalización del servicio (Propuesta 2) y la inexistencia de altos estándares de coordinación operacional (Propuesta 3). Aunque las soluciones planteadas por la Fundación Seguridad y Democracia poseen un alto nivel especializado y técnico, es fundamental que estas tengan el soporte de la legislación, significa esto, que aunque no deben incluirse de manera taxativa dentro de una ley o cuerpo de leyes determinada, ya que esto va en contra de principios esenciales ya señalados como la flexibilidad, si resulta posible y positivo entregar los instrumentos por vía legislativa para materializar estas soluciones. No cabe la menor de las dudas, que el adelantamiento de una legislación de este tipo, contribuye a una clara coordinación con lo hasta ahora diseñado y desarrollado y que por lo que muestran los resultados operacionales²⁵ deriva en consecuencias positivas para el estado de la Seguridad y la Defensa Nacional.

En alusión a lo anterior, debe destacarse el proyecto de ley número 22 de 2003, Senado, *Por la cual se dictan disposiciones sobre la Seguridad y Defensa Nacionales*,²⁶ el cual puede servir al ser aprobado como herramienta general de guía y fundamento para la orientación de las políticas públicas de Seguridad y Defensa Nacional. Este posee correcciones que fueron señaladas por la Corte Constitucional en su sentencia C-251 de 2002 con la que declaro contraria a la Constitución Política la Ley 684 de 2001 que versaba sobre la misma materia. En este nuevo proyecto de Ley se busca dejar totalmente en claro, la supremacía de los civiles sobre el estamento militar y se resalta el respeto por los Derechos Humanos. Igualmente se entregan los parámetros para la creación de la política pública del sector y para ello se dictan labores específicas a funcionarios del más alto nivel nacional y regional y a los concejos que estos conforman. Aunque en este estudio no se pretende hacer profundidad sobre este proyecto de ley en especial, ya que la solicitud no lo indicaba, puede observarse que la promulgación de una ley con estas características no es solo positiva sino imperativa, debido a que por medio de esta se forman sólidos instrumentos que permiten estatizar la lucha contra los movimientos violentos, dejando así a un lado, el destacable problema de las políticas de cuatrienio y por lo tanto entregando continuidad a las mismas

Con todo lo señalado, a estos aportes debe sumársele el esfuerzo que debe realizarse para mejorar el sistema de escalafonamiento, el cual se ha tratado en la sección inmediatamente anterior. Este último podría describirse como el de más compleja viabilidad política. Ningún académico serio podría desestimar la importancia del tema, pero al ser este uno que toca las más sensibles fibras del estamento castrense y al encontrarse el país en una situación histórica, donde los militares poseen importancia vital y definitiva para la llegada a puerto seguro, el espacio para abrir serias modificaciones en la materia es casi que inexistente. Sobre todo teniendo en cuenta que desde el punto de vista operativo, las tres primeras reformas resultan ser más importantes lo cual significa que su aplicación y sus consecuencias se materializarán

²³ Documento Conpes 2824 de 1995, Ejército regular, guerra irregular y El gasto militar en Colombia: aspectos macroeconómicos y microeconómicos.

²⁴ Decretos 1790, 1792, 1793, 1794, 1795, 1796, 1797, 1798 y 1799 de 2000, "Fuerzas Militares de cara al siglo XXI" y "Efectividad de la Política de Defensa y Seguridad Democrática".

²⁵ Ver cifras de resultados operacionales incluidas en los documentos Fuerza Militares de cara al Siglo XXI y Efectividad de las Política de Defensa y Seguridad Democrática.

²⁶ Proyecto de Ley 22 de 2003-Senado. Autores: Ministra de Defensa Martha Lucía Ramírez de Rincón y Ministro del Interior y Justicia Fernando Londoño Hoyos. Fecha de radicación: 20 de julio de 2003.

en el corto y mediano plazo, ya que estas buscan el mejoramiento del desempeño de los militares en el conflicto interno.

Empero, las reformas planteadas allí, podrán llegar a tener reticencias dentro del estamento armado, específicamente dentro de aquellos que se benefician de la situación actual – contratistas y similares – y habrá también aquellos que vean potenciales espacios para excesos de la Fuerza Pública provenientes del mal uso de las facultades que entregarían las reformas.

El debate está abierto y las posibilidades de reforma acá planteadas deben continuar siendo analizadas dinámicamente, con el objetivo de provocar el mejor resultado posible, que conlleve a la solución de la grave situación de inseguridad que vive en la actualidad Colombia.

Para finalizar, se desean exponer de manera puntual algunos de los hallazgos que ha hecho este estudio, los cuales apuntan hacia:

- Creación de instrumentos legislativos que den posibilidad verdadera a la Fuerza Pública y al ejecutivo para adelantar políticas públicas que cumplan con criterios de flexibilidad, movilidad, especialización de funciones y coordinación operativa. Es decir, esencialmente lo que se debe buscar, es poder enfrentar una *guerra irregular* como la que existe en el país con los *elementos irregulares* necesarios para la ocasión.
- Al mismo tiempo, estas herramientas legales deben propender por la profesionalización de la tropa, al entregar claros incentivos para la formación de soldados profesionales con reales posibilidades de carrera militar.
- Impulso a una legislación que de efectivamente todas las herramientas necesarias al ejecutivo para enfrentar a sus adversarios, siempre teniendo en cuenta la preservación y cuidado de los derechos humanos. No obstante, dicha legislación debe estar acorde con las condiciones del conflicto que se viene desarrollando, por lo tanto, es de suma importancia dejar a un lado posiciones extremas e idealistas.
- Aunque el sistema de escalafonamiento de las Fuerzas Armadas presentan vacíos y vicios que se traducen en las falencias operativas producidas por la tropa y sus mandos, una reforma de esta envergadura debe esperar, debido esencialmente al momento histórico que atraviesa la Nación, ya que los cambios podrían debilitar la determinación y el compromiso de las Fuerzas en su lucha contra los adversarios de la sociedad y el estamento.

6. Asuntos complementarios

- Seguridad Nacional: Aunque dentro de los documentos oficiales, esta ha sido fijada como una de las metas de mayor envergadura, la construcción de una central de inteligencia, que elimine la rivalidad entre los servicios de defensa y seguridad nacional y seguridad ciudadana, todavía se encuentra en una etapa lejana a la finalización. Esto debido esencialmente a que una reforma en este campo toca las más sensibles fibras del estamento de seguridad y defensa. No obstante, en el futuro este será un tema que el Congreso tendrá que analizar concienzudamente, ya que cuando se presenta mayor refinación en lo operativo y táctico, la inteligencia, un elemento fundamental y estratégico, pasará a ser estudiada y criticada por sus ineficiencias (duplicidad de funciones y competencia inoperante por resultados) y por sus bajos logros en comparación de sus potencialidades.²⁷

²⁷ ALLISON, Graham, La esencia de la decisión: análisis de la crisis de los misiles en Cuba, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

- Gasto militar: Este es uno de los temas más candentes debido a sus implicaciones ideológicas y políticas. No obstante la realización de un estudio amplio sobre el tema, como el hecho por Nicolás Urrutia, titulado *El gasto en defensa y seguridad: caracterización del caso colombiano en un contexto internacional*, muestra lo limitada de la información, no únicamente por las prerrogativas que poseen el ejecutivo y los militares para guardar con sigilo esta información, sino también por el grado de desorganización que en esta se presenta, al no encontrarse una división entre los recursos destinados a seguridad ciudadana y a seguridad y defensa nacional. El estudio de Urrutia presenta dentro de sus conclusiones la necesidad de plasmar con prontitud cuatro líneas de investigación que versen sobre los siguientes temas:
 - Eficiencia y productividad del gasto militar, con el objetivo final de poder crear metodologías que permitan la correcta evaluación de los procesos administrativos de asignación, distribución interna y ejecución de recursos y la medición de la eficiencia técnica con la cual se emplean los mismos.
 - Sostenibilidad del gasto militar en el mediano y largo plazo.
 - Transparencia del gasto en mención.
 - Comprensión y planeación de la complementariedad del gasto en seguridad y defensa. Se hace referencia a las erogaciones que deben realizarse con el objetivo de obtener crecimiento económico, desarrollo sostenible, justicia y equidad.²⁸

- Estatuto Antiterrorista: Se ha considerado inconveniente comentar este proyecto de ley estatutaria, debido a que en la actualidad se encuentra en revisión previa de constitucionalidad en la Corte Constitucional. No obstante, sí resulta necesario revisar las facultades que se le han entregado a las Fuerzas Armadas por medio del Acto Legislativo 02 de 2003, por medio del cual se reformaron los artículos 15, 24, 28 y 250 de la Constitución Política. Dicha reforma constitucional entrega herramientas a la Fuerza Pública para que pueda tener un mejor control territorial de las zonas críticas de conflicto y al mismo tiempo entregar estímulos hacia la transparencia de las operaciones antiterroristas. Es por esta razón, que la reforma constitucional señala la necesidad de reglamentar a través de una ley estatutaria, la manera como se llevarán a cabo estos mecanismos e impone un control anual oficial para verificar que no se violen los derechos fundamentales, bien sean estos sistemáticos u ocasionales. Por último, el Acto Legislativo en mención, entrega bajo ciertas circunstancias, facultades de policía judicial a los miembros de las Fuerzas Armadas.

Fuentes Consultadas

Para la elaboración del presente estudio fueron consultados libros e informes relacionados con el tema de la Defensa y la Seguridad Nacional. De igual forma se visitó la Fundación Seguridad y Democracia y el Cuerpo de Generales y Almirantes Retirados.

Calificación del estudio

El presente estudio fue presentado ante el Consejo Técnico el cual estuvo conformado por:
 Dr. Rigo Armando Rosero Secretario General Comisión Séptima de la Cámara de Representantes de la República,
 Dr. Jairo Pulgarin Auxiliar Administrativo de la Secretaria General del Senado de la República
 Dr. Cesar González Muñoz mentor de la OATL
 Dr. Álvaro Forero Navas mentor de la OATL
 Dr. Fernando Giraldo mentor de la OATL.

²⁸ URRUTIA, Nicolás, El gasto en defensa y seguridad: caracterización del caso colombiano en un contexto internacional, Bogotá, Subdirección de Seguridad y Defensa del DNP, 2004, pp. 57-59.

También se hicieron presentes la Subdirectora del Programa de Fortalecimiento Legislativo, Dra. Silvia Campos y el Coordinador de la Oficina de Asistencia Técnica Legislativa, Dr. Jaime A. Sepúlveda Muñetón.

El estudio de antecedentes sobre ***Estructura organizacional y legal de las Fuerzas Militares y su sistema de escalafonamiento*** fue aprobado en Consejo Técnico con felicitación.

Nota:

Los documentos anexos a este estudio reposan en la Oficina de Asistencia Técnica Legislativa -OATL- y están disponibles para que las personas interesadas puedan consultarlos

INDICE

I.	Normatividad	17
	A. Constitución Política	
	A.1. Vigente	17
	A.2. Acto Legislativo	17
	B. Leyes	
	B.1. Vigente	19
	Ley 578 de 2000	19
	B.2. No Vigente	20
	Ley 684 de 2001	20
	C. Decretos	
	C.1. Vigente	36
	Decreto 1512 de 2000	36
	Decreto 1790 de 2000	55
	Decreto 1799 de 2000	63
	Decreto 1495 de 2002	65
	C.2. No Vigente	66
	Decreto 1211 de 1990	66
II.	Proyectos de Ley en trámite	71
	Proyecto de Ley 22 de 2003, Senado	71
III.	Informes técnicos	83
	A. Conpes	
	Conpes 2824 de 1995	83
IV.	Jurisprudencia	95
	A. Corte Constitucional	
	Sentencia C-089 de 2000	95
	Sentencia C-1493 de 2000	105
	Sentencia C-251 de 2002	115
V.	Legislación extranjera	128
	A. España	128
VI.	Doctrina	141
	Seguridad y derechos humanos	141
	Ejército regular, guerra irregular	142
	El gasto militar en Colombia: aspectos macroeconómicos y microeconómicos	144
	El conflicto colombiano: primeros 17 meses de Uribe	155
	Fuerzas Militares de cara al Siglo XXI	156
	Fuerzas Militares para la guerra. La agenda pendiente de la reforma	

	militar	161
	Efectividad de la Política de Defensa y Seguridad Democrática	163
	El servicio militar en Colombia. Inequidad, corrupción y propuestas para su reforma	165
VII.	Artículos	174
	A. Revistas	
	El club de la pelea	174
	¿Mala suerte?	179
	Alta cirugía	181
	Como las tortugas	184
VIII.	Entrevista	187
	Alfredo Rangel Suárez	187

CONTENIDO

I. Normatividad

A. Constitución Política de la República de Colombia

A.1 Vigente

FECHA	CONTENIDO DE INTERES
7 de julio de 1991.	<p>CAPITULO VII. De la fuerza pública</p> <p>Artículo 216. La fuerza pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. Todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan para defender la independencia nacional y las instituciones públicas. La Ley determinará las condiciones que en todo tiempo eximen del servicio militar y las prerrogativas por la prestación del mismo.</p> <p>Artículo 217. La Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional. La Ley determinará el sistema de reemplazos en las Fuerzas Militares, así como los ascensos, derechos y obligaciones de sus miembros y el régimen especial de carrera, prestacional y disciplinario, que les es propio.</p> <p>Artículo 218. La ley organizará el cuerpo de Policía. La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz. La ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario.</p> <p>Artículo 222. La ley determinará los sistemas de promoción profesional, cultural y social de los miembros de la Fuerza Pública. En las etapas de su formación, se les impartirá la enseñanza de los fundamentos de la democracia y de los derechos humanos. (Documento 1)</p>

A.2. Actos Legislativos

FECHA	CONTENIDO DE INTERES
18 de diciembre de	Acto Legislativo 02, Por medio del cual se modifican los artículos 15, 24, 28

2003.

y 250 de la Constitución Política de Colombia para enfrentar el terrorismo.

Artículo 1. El artículo 15 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 15. Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en los bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas.

En la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución.

La correspondencia y demás formas de comunicación privada son inviolables. Sólo pueden ser interceptados o registrados mediante orden judicial, en los casos y con las formalidades que establezca la ley.

Con el fin de prevenir la comisión de actos terroristas, una ley estatutaria reglamentará la forma y condiciones en que las autoridades que ella señale, con fundamento en serios motivos, puedan interceptar o registrar la correspondencia y demás formas de comunicación privada, sin previa orden judicial, con aviso inmediato a la Procuraduría General de la Nación y control judicial posterior dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes. Al iniciar cada período de sesiones el Gobierno rendirá informe al Congreso sobre el uso que se haya hecho de esta facultad. Los funcionarios que abusen de las medidas a que se refiere este artículo incurrirán en falta gravísima, sin perjuicio de las demás responsabilidades a que hubiere lugar.

Para efectos tributarios judiciales y para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado, podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, en los términos que señale la ley.

Artículo 2. El artículo 24 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 24. Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia.

El Gobierno Nacional podrá establecer la obligación de llevar un informe de residencia de los habitantes del territorio nacional, de conformidad con la ley estatutaria que se expida para el efecto.

Artículo 3. El artículo 28 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 28. Toda persona es libre. Nadie puede ser molestado en su persona o familia, ni reducido a prisión o arresto, ni detenido, ni su domicilio registrado, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley.

La persona detenida preventivamente será puesta a disposición del juez competente dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes, para que este adopte la decisión correspondiente en el término que establezca la ley.

En ningún caso podrá haber detención, prisión ni arresto por deudas, ni penas y medidas de seguridad imprescriptibles.

Una ley estatutaria reglamentará la forma en que, sin previa orden judicial, las autoridades que ella señale puedan realizar detenciones, allanamientos y registros domiciliarios, con aviso inmediato a la Procuraduría General de la Nación y control judicial posterior dentro de las treinta y seis (36) horas

	<p>siguientes, siempre que existan serios motivos para prevenir la comisión de actos terroristas. Al iniciar cada período de sesiones el Gobierno rendirá informe al Congreso sobre el uso que se haya hecho de esta facultad. Los funcionarios que abusen de las medidas a que se refiere este artículo incurrirán en falta gravísima, sin perjuicio de las demás responsabilidades a que hubiere lugar.</p> <p>Artículo 4. El artículo 250 de la Constitución Política tendrá un párrafo del siguiente tenor:</p> <p>Parágrafo 2. Para combatir el terrorismo y los delitos contra la seguridad pública, y en aquel los sitios del territorio nacional donde no exista una autoridad judicial a la que se pueda acudir en forma inmediata o donde el acceso de los funcionarios ordinarios de policía judicial no sea posible por excepcionales circunstancias de orden público, la Fiscalía General de la Nación conformará unidades especiales de Policía Judicial con miembros de las Fuerzas Militares, las cuales estarán bajo su dirección y coordinación. Para el desarrollo de las labores propias de esta función, los miembros de la Unidad pertenecientes a las fuerzas militares se regirán, sin excepción, por los mismos principios de responsabilidad que los demás miembros de la unidad especial.</p> <p>Artículo 5. Vigencia. Las adiciones a la Constitución Política efectuadas mediante el presente acto legislativo empezarán a regir a partir de su promulgación. Las facultades especiales a las cuales se refieren los artículos 1º, 2º y 3º se ejercerán con estricta observancia de lo dispuesto en ellos y de acuerdo con la ley estatutaria que a iniciativa del Gobierno Nacional expedirá el Congreso de la República antes del 20 de junio del año 2004.</p> <p>El Gobierno presentará el proyecto a más tardar el 1º de marzo del mismo año, con mensaje de urgencia e insistencia.</p> <p>Los términos para todo el trámite de control previo de constitucionalidad que hará la Corte Constitucional se reducen a la mitad, en este caso.</p> <p>En caso de que esta ley Estatutaria no entrara en vigencia en los nueve (9) meses siguientes a la promulgación de este acto legislativo, el Gobierno Nacional podrá expedir un reglamento que regule en forma transitoria la materia.</p> <p>Las funciones a que se refieren el inciso 4º del artículo 15, el inciso 4º del artículo 28 y el párrafo 2º del artículo 250 que se introducen por el presente acto legislativo se conferirán por el término de cuatro (4) años prorrogables por la mayoría absoluta del Congreso de la República.</p> <p>Los actos terroristas a que se refiere este Proyecto serán los definidos como tales por la legislación penal vigente.</p> <p><i>(Documento 2)</i></p>
--	---

B. Leyes

B.1 Vigentes

FECHA	CONTENIDO DE INTERÉS
Ley 578 del 4 de	Por medio de la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para expedir normas relacionadas con las fuerzas militares y

<p>marzo de 2000</p>	<p>de policía nacional.</p> <p>Artículo 1. De conformidad con el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, hasta por el término de seis (6) meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley, para expedir las normas de carrera, los reglamentos de régimen disciplinario y de evaluación de los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares; el reglamento de aptitud psicofísica, incapacidades, invalidez e indemnizaciones de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional y el régimen de carrera y/o estatuto del soldado profesional así como el reglamento de disciplina y ética para la Policía Nacional, el reglamento de evaluación y clasificación para el personal de la Policía Nacional, las normas de carrera del personal de oficial y suboficiales de la Policía Nacional, las normas de carrera profesional del nivel ejecutivo de la Policía Nacional, los estatutos del personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional; la estructura del sistema de salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones.</p> <p>Artículo 2. En desarrollo de las facultades extraordinarias contempladas en el artículo anterior el Presidente de la República podrá derogar, modificar o adicionar entre otros los siguientes decretos: 1211/90, 85/89, 1253/88, 94/89, 2584/93, 575/95, 354/94, 572/95, 1214/90, 41/94, 574/95, 262/94, 132/95, 352/97, 353/94 y las demás normas relacionadas con la materia.</p> <p>Artículo 3. Las Mesas Directivas de ambas Cámaras designarán una comisión especial integrada así: cinco (5) Senadores de la República y cinco (5) Representantes a la Cámara, con el fin de participar en el desarrollo de estas facultades y en la elaboración, revisión y concertación de los textos definitivos de los decretos de reestructuración. De la comisión de redacción de la ley de facultades hará parte el Procurador General de la Nación o su delegado.</p> <p>Parágrafo. Los decretos legislativos que se dicten en desarrollo de estas facultades no serán considerados códigos. (Documento 3)</p>
----------------------	--

B.2 No Vigentes

FECHA	CONTENIDO DE INTERÉS
<p>Ley 684 del 13 de agosto de 2001</p>	<p>Por la cual se expiden normas sobre la organización y funcionamiento de la seguridad y defensa nacional y se dictan otras disposiciones.</p> <p><i>Nota: Esta ley fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional por medio de la sentencia C-251 de 2002, la cual se encuentra incluida en este trabajo, en el documento 12</i></p> <p>TITULO I Objeto y marco conceptual</p> <p>Artículo 1. Objeto de la ley. Definir y conformar un Sistema de Seguridad y</p>

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.

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.

TITULO II

Sistema de seguridad y defensa nacional

Artículo 11. Conformación del Sistema de Seguridad y Defensa. El Sistema estará conformado por los siguientes organismos:

- a) La Presidencia de la República;
- b) El Congreso de la República;
- c) El Consejo Superior de la Judicatura;
- d) La Fiscalía General de la Nación;
- e) El Ministerio del Interior;
- f) El Ministerio de Relaciones Exteriores;
- g) Ministerio de Defensa Nacional;
- h) El Comando General de las Fuerzas Militares;
- i) El Ejército Nacional;
- j) La Armada Nacional;
- k) La Fuerza Aérea Colombiana;
- l) La Policía Nacional;
- m) Departamento Administrativo de Seguridad, DAS.

Artículo 12. Órgano rector del Sistema. El Sistema de Seguridad y Defensa Nacional tendrá un Consejo quien actuará como máximo órgano rector del Sistema.

CAPITULO I

Del Consejo Superior de Seguridad y Defensa

Artículo 13. Definición. Es el instrumento para garantizar el debido planeamiento, dirección, ejecución y coordinación de todos los elementos del Poder Nacional y su fortalecimiento, con miras a garantizar la Seguridad Nacional.

Artículo 14. Conformación. El Consejo Superior de Seguridad y Defensa Nacional, estará conformado por:

- a) El Presidente de la República, quien lo presidirá;
- b) El Ministro del Interior;
- c) El Ministro de Relaciones Exteriores;

- d) El Ministro de Defensa Nacional;
- e) El Comandante General de las Fuerza Militares;
- f) El Director General de la Policía Nacional;
- g) El Director del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS;
- h) Los Presidentes de las Comisiones Segundas Constitucionales del Congreso de la República.

Parágrafo. Los miembros que conforman el Consejo Superior de Seguridad y Defensa no podrán delegar su representación.

Artículo 15. Funciones.

- a) Evaluar los planes específicos de Seguridad y Defensa presentados por el Ministro de Defensa Nacional y hacer las recomendaciones a que hubiere lugar;
- b) Emitir concepto respecto de los planes de guerra presentados por el Ministro de Defensa;
- c) Emitir concepto sobre los planes de Movilización y Desmovilización nacionales presentados por el Ministro de Defensa Nacional;
- d) Evaluar las políticas de Inteligencia Estratégica y hacer las recomendaciones a que haya lugar;
- e) Emitir concepto sobre el proyecto de Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional;
- f) Difundir en la medida en que corresponda, las decisiones adoptadas;

CAPITULO II

Funciones y Atribuciones

Artículo 20. Del Presidente de la República. Además de las consagradas en la Constitución Política, relacionadas con la Seguridad y Defensa Nacional, corresponde al Presidente de la República respecto al Sistema:

- a) Dirigir los campos del Poder Nacional;
- b) Aprobar el Plan de Seguridad y Defensa Nacional;
- c) Aprobar los Documentos Primarios sobre Seguridad y Defensa Nacional;
- d) Aprobar los Planes de Guerra presentados por el Consejo Superior de Seguridad y Defensa;
- e) Ordenar los Planes de Movilización y Desmovilización Nacional;
- f) Aprobar la Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional;
- g) Las demás funciones que le asignen la ley y los reglamentos.

Artículo 21. Del Ministro de Defensa Nacional. Además de las consagradas en la Ley 489 de 1998 y en el Decreto 1512 de 2000 y de las demás normas que lo modifiquen y adicionen, son funciones del Ministro de Defensa Nacional respecto al Sistema:

- a) Dirigir y desarrollar las políticas de Seguridad y Defensa Nacional trazadas por el Consejo Superior de Seguridad y Defensa Nacional y aprobadas por el Presidente de la República;
- b) Por delegación del Presidente de la República, dirigir la actuación de la Fuerza Pública y los aspectos técnicos y logísticos que demanden la situación de conflicto externo, interno y/o de estados de conmoción interior;
- c) Elaborar, preparar y emitir en coordinación con los Comandantes de Fuerza y el Director General de la Policía Nacional, para la aprobación del Presidente de la República, los siguientes documentos:
 - c.1. El Plan de Seguridad y Defensa Nacional;

- c.2. Los Planes de Guerra;
- c.3. Los Documentos Primarios y Secundarios sobre Seguridad y Defensa Nacional así como el de Seguridad Ciudadana;
- c.4. El proyecto de Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional;
- c.5. La Guía de Planeamiento Estratégico para el desarrollo de la Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional;
- c.6. La Guía de programación Presupuestal para el Ministerio de Defensa Nacional.
- d) Aprobar el Programa de Acción Conjunta de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional;
- e) Analizar permanentemente la situación de Seguridad y Defensa Nacional y coordinar con el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional los planes y programas para su actualización;
- f) Aprobar el Plan Cuatrienal de Desarrollo Sectorial y presentarlo a consideración del Departamento Nacional de Planeación;
- g) Aprobar la Estrategia Policial, que desarrolla los Documentos Primarios aprobados por el Presidente de la República;
- h) Aprobar los proyectos Anuales de Presupuesto del ramo de Defensa y sustentarlos ante los organismos pertinentes;
- i) Aprobar el Programa Anual de Adquisiciones para las Fuerzas Militares sujeto a la Ley Anual de Presupuesto;
- j) Determinar las políticas sobre apoyo militar y coordinación operacional, de acuerdo con las recomendaciones del Consejo Superior de Seguridad y Defensa;
- k) Atribuir la función de coordinación y de control operacional;
- l) Suspender transitoriamente el porte de armas de fuego en todo el Territorio Nacional o parte de él. Esta facultad podrá delegarse en los Comandantes Militares Regionales;

Artículo 22. Del Comandante General de las Fuerzas Militares. Bajo la autoridad del Presidente de la República o del Ministro de Defensa Nacional cuando le sea delegada, corresponde al Comandante General de las Fuerzas Militares, con respecto al Sistema:

- a) Ejercer el mando y la conducción Estratégica de las Fuerzas Militares;
- b) Asesorar al Presidente de la República y al Ministro de Defensa Nacional en los asuntos militares;
- c) Formular la Estrategia Militar General;
- d) Formular los Planes de Guerra y los demás planes estratégicos relacionados con la Seguridad y la Defensa Nacional;
- e) Elaborar el Proyecto del Plan de Capacidades Estratégicas en desarrollo de la Guía de Planeamiento Estratégico y como base para la elaboración del Plan de Desarrollo Sectorial Cuatrienal de las Fuerzas Militares;
- f) Elaborar el Programa de Acción Conjunta que armonice los objetivos de las diferentes Fuerzas Militares;
- g) Organizar, entrenar, dirigir y planear el empleo de las reservas de las fuerzas Militares;
- h) Determinar y difundir la Doctrina Militar para alcanzar los fines fijados en la estrategia de seguridad y defensa nacional;
- i) Coordinar con el Ministro de Defensa Nacional los mecanismos políticos y jurídicos y los recursos presupuestales y materiales que se necesiten para el desarrollo de operaciones militares;
- j) Analizar, consolidar y mantener actualizada la información necesaria para la

ejecución de los Planes de Movilización y Desmovilización Nacional para ser presentados a la Dirección Nacional de Movilización;
k) Asumir la función de Control Operacional;

Artículo 23. Del Director General de la Policía Nacional. Bajo la autoridad del Ministro de Defensa Nacional, además de las conferidas por la Constitución y la ley, corresponde al Director General de la Policía Nacional, con respecto al Sistema:

- a) Ejercer la dirección y conducción de la Policía Nacional;
- b) Elaborar la Apreciación Estratégica Policial como fundamento para el Plan de Seguridad y Defensa Nacional;
- c) Asesorar al Ministro de Defensa Nacional y al Ministro del Interior en asuntos de Policía;
- d) Preparar y ejecutar los planes que le correspondan a la Policía Nacional para la elaboración del Plan de Seguridad y Defensa Nacional;
- e) Elaborar y sustentar ante el Ministro de Defensa Nacional el Plan Estratégico de la Policía Nacional;
- f) Preparar y sustentar los proyectos de presupuesto que sean pertinentes a cualquier perturbación del orden público, en desarrollo de la Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional;
- g) Emitir el Plan de Capacidades Estratégicas;
- h) Coordinar con el Ministro de Defensa Nacional los mecanismos políticos y jurídicos para el cumplimiento de la misión institucional;
- i) Presentar al Ministro de Defensa Nacional, el Programa Anual de Adquisiciones, con sujeción a la Ley General de Presupuesto;
- j) Consolidar y mantener actualizada la información para la ejecución de los planes de movilización que le sean asignados;
- k) Preparar y difundir la doctrina policial;
- l) Organizar, entrenar, dirigir y planear el empleo de las reservas de la Policía Nacional;

Artículo 24. De los Comandantes del Ejército Nacional, de la Armada Nacional, de la Fuerza Aérea Colombiana. Bajo el mando del Comandante General de las Fuerzas Militares, corresponde a los Comandantes del Ejército Nacional, la Armada Nacional y la Fuerza Aérea Colombiana, con respecto al Sistema:

- a) Ejercer el mando y conducir las operaciones de la respectiva Fuerza;
- b) Preparar y ejecutar los planes que les correspondan, en desarrollo del Plan de Seguridad y Defensa Nacional;
- c) Elaborar, sustentar y ejecutar el Programa de Objetivos de la Fuerza o Plan Indicativo que permita la viabilidad de los planes para el cumplimiento de la misión;
- d) Preparar y sustentar, ante el Ministro de Defensa, los proyectos de presupuesto en desarrollo del Plan de Seguridad y Defensa Nacional;
- e) Elaborar, para la aprobación del Ministro de Defensa Nacional, el Programa Anual de Adquisiciones con sujeción a la Ley Anual de Presupuesto;

Artículo 25. De la colaboración armónica. En desarrollo del numeral 5 del Artículo 251 de la Constitución Política, el Fiscal General de la Nación deberá suministrar mensualmente información al Gobierno Nacional sobre las investigaciones preliminares y formales que se adelantan por los delitos que

atentan contra:

- a) La seguridad nacional
- b) De lesa humanidad

En casos especiales, el Ministerio de Defensa Nacional podrá solicitar de manera urgente al Fiscal General de la Nación informes inmediatos sobre las investigaciones que se adelantan. Estos informes tendrán el carácter de reservados y no podrán violar la reserva sumarial.

Artículo 26. Del Consejo Superior de la Judicatura. Hará un seguimiento especial a los procesos judiciales que adelantan los Jueces o Tribunales para el juzgamiento de los delitos enunciados en el artículo 25 de la presente ley y, presentará al Gobierno Nacional y al Congreso de la República un informe escrito, de rendimiento de los Despachos Judiciales en esa materia, dentro de los primeros cinco (5) días de los meses de marzo y noviembre de cada año. El Consejo promoverá las indagaciones disciplinarias correspondientes cuando de sus informes resulte que los jueces no han cumplido los términos judiciales o no han adelantado con eficacia las diligencias necesarias.

Igual procedimiento adelantará la Procuraduría Delegada para las Fuerzas Militares con relación a los procesos adelantados por la Justicia Penal Militar.

Artículo 27. Del Departamento Nacional de Planeación. Son funciones del Departamento Nacional de Planeación con relación al Sistema de Seguridad y Defensa Nacional:

- a) Estructurar e incorporar en el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo, los aspectos de la Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional que requieran recursos contemplados en el Pronóstico de Disponibilidad Presupuestal, debidamente presupuestados;
- b) Evaluar permanentemente la planeación y ejecución de las políticas públicas y las consecuencias de tales políticas sobre la Seguridad y la Defensa Nacional para introducir los correctivos que sean necesarios;
- c) Emitir dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de esta ley, la metodología que dé cumplimiento a lo preceptuado en el inciso anterior;
- d) Las demás funciones que le asignen la ley y los reglamentos.

Artículo 28. Del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS. Forma parte del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional y continuará cumpliendo las funciones establecidas en la ley, los reglamentos y demás normas que lo complementen o modifiquen.

Artículo 29. De los Ministerios, Departamentos Administrativos, Gobernaciones y Alcaldías. Además de las conferidas por la ley y los reglamentos les corresponden, con relación al Sistema de Seguridad y Defensa Nacional, las siguientes:

- a) Elaborar planes, directivas y documentos para el desarrollo de las normas y disposiciones que les competen en relación con la Seguridad y Defensa Nacional;
- b) Colaborarán armónicamente entre sí, bajo los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia, con el propósito de dar cumplimiento a los objetivos de la Seguridad y Defensa Nacional;
- c) Proveer los apoyos y atender los requerimientos del Ministerio de Defensa Nacional, para el desarrollo de los planes de Seguridad y Defensa Nacional.

Artículo 30. Prevalencia Funcional. El orden público en el nivel territorial estará a cargo de Gobernadores y Alcaldes. Para la preservación del orden público o para su restablecimiento, donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los que emitan los Gobernadores, los actos y órdenes de los Gobernadores se aplicarán de igual manera con los mismos efectos en relación con los Alcaldes.

CAPITULO III

De los Consejos Regionales, Departamentales, Distritales, Metropolitanos y Municipales de Seguridad y Defensa Nacional

Artículo 36. Funciones de los Consejos Regionales, Departamentales, Distritales, Metropolitanos y Municipales. Son funciones de estos Consejos:

- a) Asesorar a las autoridades que los presiden en materia de Seguridad y Defensa;
- b) Evaluar y recomendar planes específicos de Seguridad;

Parágrafo 1. A requerimiento de cualquiera de estos Consejos, podrán asistir a las reuniones las autoridades de entidades territoriales, y demás servidores públicos que fueren citados; así como asociaciones o representantes de las comunidades debidamente reconocidas en calidad de invitados.

Parágrafo 2. Estos Consejos se reunirán de manera ordinaria trimestralmente y extraordinariamente cuando sean convocados por quienes los presidan, la asistencia de los miembros a las reuniones es indelegable.

Sus deliberaciones y actas son de carácter reservado. De igual forma podrán solicitar la Asesoría Técnica del Consejo Superior de Seguridad y Defensa según sea el caso.

TITULO III

Planeamiento

CAPITULO I

Estrategia de la seguridad y defensa nacional

Artículo 37. Planeamiento. Es la interacción coordinada de los fines, recursos y estrategias de los diferentes organismos del Estado para el logro de los objetivos del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional.

Artículo 38. Planeamiento Estratégico. Es el establecimiento de políticas, metas, objetivos y procedimientos orientados hacia la preparación y aplicación del Poder Nacional.

Parágrafo. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, el Presidente de la República pondrá en vigencia el Plan de Seguridad y Defensa Nacional, el cual será revisado al menos una vez cada dos (2) años.

Artículo 39. Planeamiento de Seguridad y Defensa Nacional. Es el documento que define las políticas, objetivos y la estrategia del Plan de Seguridad y Defensa Nacional, que será proyectado para un periodo de cuatro (4) años, y se evaluará y adecuará anualmente. Está conformado por los Documentos Primarios y Secundarios. Será elaborado y ejecutado bajo la responsabilidad del Presidente de la República.

Artículo 40. Niveles de planeamiento. La planeación de la Defensa Nacional se da en los siguientes niveles de planeamiento:

- a) Estratégico Nacional;
- b) Estratégico General;
- c) Operativo;
- d) Táctico.

Parágrafo. En cada nivel de planeamiento se expedirán los documentos enunciados en los siguientes artículos, de conformidad con las competencias establecidas en la presente ley.

Artículo 41. Documentos Primarios. Rigen el Planeamiento Estratégico Nacional, enmarcados en la organización, la coordinación y la acción del Estado en los aspectos de Seguridad y Defensa Nacional. Estos documentos comprenderán los siguientes aspectos:

- a) 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;
- b) Objetivos Estratégicos de Largo Plazo para la Seguridad y Defensa Nacional. Serán definidos por el Presidente de la República a partir de los objetivos nacionales;
- c) Objetivos Transitorios para la Seguridad y Defensa Nacional. Serán los definidos por el Presidente de la República con base en los objetivos nacionales definidos;
- d) Apreciación Político - Estratégica de Seguridad y Defensa Nacional. Este documento integra los aspectos políticos y estratégicos. Contiene el análisis de las amenazas a las cuales puede verse abocado el país en los campos político, económico, social y militar, para prevenirlas y contrarrestarlas. Debe contener la orientación de las acciones por tomar frente a cada una de las hipótesis y la forma como deben interactuar los componentes del Sistema;
- e) Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional. Estructura y articula las acciones de los diferentes componentes del Sistema y emite las directrices para que las entidades gubernamentales elaboren sus planes y programas en materia de Seguridad y Defensa.
- f) Pronóstico de Disponibilidad Presupuestal. Contiene la proyección presupuestal en materia de Seguridad y Defensa Nacional.

Parágrafo. Los documentos aquí señalados serán emitidos por el Presidente de la República dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la sanción de la presente ley.

Artículo 42. Planeamiento Estratégico General. Es el nivel de planeamiento donde se integran los fines, medios y políticas del Poder Nacional, con el propósito de desarrollar la finalidad del Sistema de Defensa. Se consigna en los Documentos Secundarios de Defensa, de acuerdo con los lineamientos del Planeamiento Estratégico Nacional.

Artículo 43. Documentos Secundarios. Estos documentos corresponden al nivel de planeamiento estratégico de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás organismos gubernamentales. En ellos se deben consignar las medidas de

coordinación indispensables para su ejecución dentro de la respectiva expresión del poder. En la expresión del Poder Militar y para el Ministerio de Defensa Nacional deberán estructurarse los siguientes documentos:

a) Guía de Planeamiento Estratégico. Fija los criterios del Ministro de Defensa Nacional para el desarrollo de la Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional. Establece los objetivos, políticas y programas del Ministerio de Defensa Nacional y las pautas para la evaluación de la gestión. Se emite en el cuarto trimestre de cada año;

b) Plan de Capacidades Estratégicas. Analiza los recursos existentes al inicio del periodo de planeamiento frente al pronóstico de disponibilidad presupuestal, a los determinantes de la estrategia, a los cambios del entorno y a la variación de los esquemas operacionales. Contiene tareas estratégicas previstas para las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. Es elaborado por el Ministro de Defensa Nacional, en coordinación con el Comandante General de las Fuerzas Militares, los Comandantes de Fuerza y el Director General de la Policía Nacional;

c) Plan de Desarrollo Sectorial. Contiene la información general que orienta la acción del Ministerio de Defensa Nacional para el desarrollo de la Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional, dentro de las previsiones del Plan de Capacidades Estratégicas y la programación de los proyectos de inversión que conforman el presupuesto plurianual de inversiones del sector;

d) Planes de Guerra. Son documentos propios del Comando General de las Fuerzas Militares, los cuales anticipan las tareas de los componentes del Sistema, en las diferentes hipótesis de Guerra deducidas de los Documentos Primarios;

e) Programa de Acción Conjunta. Establece las acciones conjuntas de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, para armonizar los programas objetivos de las diferentes Fuerzas con los recursos disponibles definidos en el Plan de Desarrollo Sectorial. Es aprobado por el Ministro de Defensa Nacional en el tercer trimestre de cada año;

f) Plan de Seguridad Ciudadana. Contiene el conjunto de acciones a cargo de las autoridades político administrativas y la Policía Nacional, que contribuyan al mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades;

g) Presupuesto de Seguridad y Defensa Nacional. Es la Sección de la Ley de Presupuesto Nacional que, con base en el Proyecto presentado por el Ministerio de Hacienda, de conformidad con las Leyes Orgánicas de Planeación y Presupuesto de la Nación, correspondiente a las Secciones de Seguridad y Defensa del Presupuesto General de la Nación.

Artículo 44. Planeamiento Operativo. Es el nivel de Planeamiento sujeto a lo ordenado por la Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional, los Planes de Desarrollo Sectorial y los demás documentos rectores.

Son de este nivel los siguientes documentos:

a) Programa de Objetivos de cada una de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional. Contiene las propuestas de cada una de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, para cumplir sus misiones particulares y alcanzar sus objetivos específicos, enmarcados dentro del Plan de Desarrollo Sectorial;

b) Planes de Campaña. Contienen las acciones operativas continuas previstas para el desarrollo de los Planes de Guerra. Son preparados por cada una de las fuerzas y coordinados por el Comando General de las Fuerzas Militares;

c) Programa Anual de Adquisiciones, PANA. Contiene la relación de equipos y elementos que se planea adquirir durante cada vigencia fiscal, para satisfacer los

requerimientos del programa de objetivos de cada Fuerza y de la Policía Nacional. Establece políticas para su asignación y distribución.

Artículo 45. Planeamiento Táctico. Es el relativo al empleo de unidades militares equivalentes a Batallón o menores y Policiales al nivel de Policías Metropolitanas, Departamentos y Unidades menores, mediante planes y órdenes de operaciones referentes a la acción en el área de operaciones o de combate en desarrollo de esquemas estratégicos de carácter militar o policial.

Artículo 46. Planeamiento en el orden Territorial. En el orden territorial el planeamiento de la seguridad estará a cargo de los Gobernadores y Alcaldes, en estrecha coordinación con los Comandantes de la Fuerza Pública de la jurisdicción.

Artículo 47. Junta e Inteligencia Estratégica. Estará conformado por:

- a) El Ministro de Defensa Nacional, quien lo presidirá;
- b) El Comandante General de las Fuerzas Militares;
- c) El Director de la Policía Nacional;
- d) El Jefe del Departamento de inteligencia del Estado Mayor Conjunto;
- e) El Director de Inteligencia del Ejército Nacional;
- f) El Director de Inteligencia de la Armada Nacional;
- g) El Director de Inteligencia de la Fuerza Aérea;
- h) El Director de Inteligencia de la Policía Nacional;
- i) El Director del Departamento Administrativo de Seguridad - D.A.S.

Artículo 48. Funciones de la Junta de Inteligencia Estratégica. Tendrá como funciones:

- a) Implementar las políticas y ejecutar los planes, programas y decisiones adoptadas por el Ministro de Defensa Nacional con relación al Sistema de Inteligencia Estratégica;
- b) Orientar, coordinar e integrar las labores de recolección, análisis, producción, evaluación y diseminación de inteligencia militar y policial, para garantizar la eficiencia y eficacia en las labores de inteligencia estratégica como un sistema único;
- c) De acuerdo con las Estrategias de Seguridad y Defensa Nacional, elaborar el Plan Anual de Inteligencia Estratégica;
- d) Diseñar, desarrollar y mantener en funcionamiento adecuados sistemas de información, para el apoyo de las gestiones estratégicas del Ministro de Defensa Nacional;
- e) Elaborar y presentar al Ministro de Defensa Nacional los informes que éste solicite.

CAPITULO II

Disposiciones Presupuestales

Artículo 49. Presupuesto. Dentro de las capacidades presupuestales, el Gobierno Nacional mantendrá la Fuerza Pública debidamente equipada y entrenada y determinará los recursos y apropiaciones de funcionamiento e inversión necesarias para el cumplimiento de los objetivos y metas de Seguridad y Defensa Nacional, con sujeción a las Leyes Orgánicas de Planeación y Presupuesto.

Artículo 51. Sección Presupuestal de la Policía Nacional. Conservará su carácter de Sección Presupuestal de conformidad con las normas orgánicas de presupuesto y por lo tanto, para los efectos de la presente ley, se entiende que en los procesos de preparación y presentación del proyecto anual de presupuesto, así como de programación y planeación de adquisición de recursos, forman parte del sector de Seguridad y Defensa, pero su presupuesto y plan de adquisiciones se elabora y adopta separadamente de los de las Fuerzas Militares, atendiendo sus diferencias misionales.

Artículo 52. Control de gastos. Para efectos de los límites existentes en materia de crecimiento anual de los gastos de personal de las Entidades Públicas Nacionales, se entenderá que estos no aplican en relación con la Fuerza Pública en razón de los ascensos, incrementos en el pie de fuerza y demás modificaciones a las plantas de personal propias de su naturaleza y asociadas con el cumplimiento de su misión constitucional.

Para efectos de la excepción existente en el crecimiento anual de los gastos por adquisición de bienes y servicios para la Fuerza Pública se entenderá que ésta aplica para las entidades del Sector Descentralizado adscritas al Ministerio de Defensa Nacional que ejecuten convenios de apoyo logístico asociado al cumplimiento de su objeto misional.

TITULO IV

Procedimientos operacionales

Artículo 53. Jurisdicción Territorial. El Comandante General de las Fuerzas Militares y el Director General de la Policía Nacional, someterán a la aprobación del Ministro de Defensa Nacional sus respectivas jurisdicciones territoriales del país, de forma que faciliten el cumplimiento de los fines constitucionales y los propósitos de la presente ley.

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.

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 político-administrativas, 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.

Artículo 56. Conducción Operativa. Es la facultad de los Comandantes del Ejército Nacional, la Armada Nacional y la Fuerza Aérea Colombiana y del Director de la Policía Nacional para dirigir las diversas operaciones de la Fuerza Pública bajo los criterios de coordinación, asistencia militar y control operacional.

A tal efecto, se entenderá por:

1. Coordinación General. Es la responsabilidad de intercambiar información y de prestarse mutua colaboración en la ejecución de operaciones entre los Comandantes de las Unidades Militares, de Policía y jefes de los Organismos Nacionales de Seguridad en sus respectivas jurisdicciones.

2. Asistencia Militar. Cuando se perturbe el orden público, y los hechos generadores del mismo desborden la capacidad de la Policía Nacional para su contención, los Gobernadores, Alcaldes y el Comandante de Policía respectivo, podrán requerir verbalmente o por escrito el apoyo de las Fuerzas Militares, las que en atención a la prioridad que se determine, responderán el requerimiento, de acuerdo con la disponibilidad y capacidades de la Fuerza.

3. Control Operacional. Es la atribución conferida a determinados Comandantes de las Fuerzas Militares, por el Ministro de Defensa Nacional, en circunstancias especiales y por tiempo definido, para coordinar y conducir operaciones en las que intervengan la Policía Nacional y otros Organismos de Seguridad del Estado, atendiendo el grado de jerarquía existente en los miembros de la Fuerza Pública.

Artículo 57. Normas de Procedimiento Operacional. Regulan el uso legítimo de la fuerza en cada situación operacional. En la determinación de tales normas se deberá tener en cuenta que el uso de la fuerza tiene como propósito asegurar el logro de los fines esenciales del Estado, en especial, la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución Política, la defensa de la independencia nacional, la integridad territorial y la convivencia pacífica.

Estas normas deberán tener en cuenta que la acción de la Fuerza Pública debe ser adecuada, eficaz, razonable, otorgando a sus miembros el legítimo derecho de defensa frente a cualquier agresión, cuando fueren siquiera amenazados sus derechos fundamentales y los de los ciudadanos.

Parágrafo. El primer decreto reglamentario de las normas de que trata el presente

artículo, deberá ser expedido dentro de los tres (3) meses siguientes a la sanción de la presente ley, ajustado a los Tratados Internacionales sobre la materia.

Artículo 58. Captura en flagrancia. Se entiende que los miembros de la Fuerza Pública capturan al delincuente sorprendido en flagrancia cuando:

1. Es sorprendido al momento de cometer una conducta punible.
2. Es sorprendido e identificado o individualizado inmediatamente después por persecución o voces de auxilio o de señalamiento de quien presencie el hecho.
3. Es sorprendido con objetos, instrumentos o huellas, de los cuales aparezca fundadamente que momentos antes ha cometido una conducta punible o participado en ella.

En caso de captura el capturado se pondrá a disposición de la autoridad judicial competente, mediante comunicación inmediata, verbal o escrita en la que conste su identidad, las circunstancias y los motivos que dieron lugar a la captura y los hechos que de acuerdo con la autoridad que la realizó, pueden ser constitutivos de infracción penal. A partir del momento de la comunicación, el capturado queda a disposición de la autoridad judicial, y quien practicó la captura deberá seguir las instrucciones que en relación con el capturado le imparta dicha autoridad. La entrega física del capturado se hará en el término de la distancia, debidamente justificada. La persona capturada tendrá derecho a las garantías constitucionales y legales pertinentes.

Artículo 59. Policía Judicial. Cuando por motivos fundados un grupo especial de la Fiscalía General de la Nación no pueda acompañar permanentemente las operaciones de las Fuerzas Militares, el Fiscal General de la Nación deberá atribuir, de manera transitoria, precisas facultades de policía judicial a miembros de las Fuerzas Militares.

A tal efecto, las Fuerzas Militares designarán un grupo de su personal para que, debidamente capacitado y en forma exclusiva, atienda la facultad transitoria de que trata el párrafo anterior.

Parágrafo transitorio. El Fiscal General de la Nación y el Comandante General de las Fuerzas Militares adoptarán las medidas administrativas pertinentes para cumplir lo previsto en este artículo a los treinta (30) días siguientes de la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 60. Responsabilidad disciplinaria por actos en desarrollo de operaciones militares y policiales. En los procesos disciplinarios internos que se adelanten respecto de los miembros de la Fuerza Pública, se aplicarán las normas vigentes. Cuando se trate de actos del servicio, conocerá exclusivamente la Procuraduría Delegada para las Fuerzas Militares y para la Policía, respectivamente.

En la indagación preliminar que se adelante contra los miembros de la Fuerza Pública, en la que se investiguen actuaciones de sus miembros, realizadas en operaciones militares o policiales adelantadas contra organizaciones criminales, el Ministerio Público decidirá en el término de treinta (30) días si ordena el archivo de la indagación o abre formalmente investigación. El término podrá prorrogarse por una sola vez.

Artículo 61. De las Requisas. Con miras a preservar los derechos fundamentales de los ciudadanos, sólo los miembros de la Fuerza Pública podrán realizar requisas físicas a las personas.

Parágrafo 1. Las empresas privadas de vigilancia deberán acreditar ante las autoridades competentes, y en especial ante la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, la tenencia obligatoria de tecnología avanzada de seguridad como equipos detectores de metales y rayos X, entre otros, para cumplir con sus funciones en la vigilancia de aeropuertos, establecimientos comerciales de esparcimiento, edificios o locales públicos y privados. En ningún evento dichas requisas podrán realizarse mediante contacto físico.

TITULO V

Movilización

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.

Artículo 63. Consejo Nacional de Movilización. Estará integrado por:

- a) El Ministro de Defensa Nacional quien lo preside;
- b) El Ministro del Interior;
- c) El Comandante General de las Fuerza Militares;
- d) El Director de la Policía Nacional;
- e) El Director de la Defensa Civil Colombiana;

Parágrafo. Se reunirá por lo menos una vez cada dos (2) años o a solicitud del Ministro de la Defensa Nacional o del Ministro del Interior. La asistencia de los miembros a las reuniones es indelegable.

Artículo 64. Funciones. Son funciones del Consejo Nacional de Movilización las siguientes:

- a) Recomendar las políticas de Movilización y presentarlas al Consejo Superior del Seguridad y Defensa;
- b) Emitir concepto sobre los Planes de Movilización;
- c) Difundir las decisiones adoptadas;
- d) Darse su propio reglamento.

Artículo 65. Fases de la Movilización. Comprende las siguientes fases:

1. Preparación de la Movilización. Esta fase la integra el planeamiento y alistamiento.

a) El planeamiento: Es permanente y tiene lugar en situación de paz. Determina el Plan de la Movilización para enfrentar emergencias naturales o cualquier tipo de conflicto. El Plan será definido por el Presidente de la República y el Consejo Nacional de Movilización;

b) El alistamiento: Consiste en la preparación o actualización de los conocimientos o procedimientos para la acción en el momento de enfrentar las emergencias naturales o la perturbación del orden publico;

2. Preparación de la Movilización para emergencias y catástrofes naturales: Para enfrentar emergencias naturales, el alistamiento será previo, dirigido a toda la ciudadanía y en especial a los grupos especializados creados para tal fin. El Plan

de Movilización para emergencias naturales debe ser ampliamente difundido con la finalidad de lograr una perfecta comprensión y entendimiento entre los diversos órganos y la comunidad en lo que respecta a normas, principios, procedimientos que la rigen.

Artículo 66. Del llamamiento de las Reservas. En todo tiempo el Gobierno Nacional proveerá los recursos anuales para el llamamiento y actualización de las Reservas. Igualmente, las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional mantendrán un cuerpo especializado de las reservas destinado a la vigilancia específica de la infraestructura energética y ambiental del país y cuando se requiera para la atención de emergencias y desastres naturales, así como cualquier otro evento que demande el contenido de esta Ley dentro del ámbito de sus respectivas competencias.

Parágrafo. El incumplimiento del llamamiento de las Reservas, será sancionado en forma prevista por la ley.

Artículo 67. Desmovilización. Se efectúa mediante Decreto del Presidente de la República con el fin de hacer efectivos los Planes para el retorno a la situación de normalidad y de Seguridad.

Artículo 68. Participación ciudadana y de las autoridades. Las autoridades nacionales, departamentales y municipales están obligadas a participar activamente en la movilización. Todos los colombianos, ajustado en lo determinado en la ley, tienen el deber y la obligación ciudadana de acudir a la movilización cuando el Presidente de la República lo decrete.

Artículo 69. Doctrina Militar y Policial para la Movilización. El Comandante General de las Fuerzas Militares y el Director General de la Policía Nacional, respectivamente deberán actualizar la doctrina para desarrollar lo aquí establecido, dentro de los seis (6) meses siguientes a su expedición. El documento resultante deberá someterse a aprobación del Ministro de Defensa Nacional para presentarlo ante el Consejo Superior de Seguridad y Defensa Nacional.

TITULO VI

Ejecución operativa

Artículo 70. Ejecución Operativa. El nivel de ejecución operativa está constituido por los Ministerios, el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y demás Departamentos Administrativos de la Rama Ejecutiva del Poder Público, las Unidades Operativas del Ejército Nacional y sus equivalentes en la Armada Nacional y la Fuerza Aérea y los Departamentos de Policía, la Defensa Civil, los Gobernadores, los Alcaldes Distritales y Municipales, las Reservas y los demás Organismos de Seguridad del Estado.

Artículo 71. Control del gasto público en Seguridad y Defensa Nacional. El control fiscal del gasto público lo ejercerá la Contraloría General de la República, y el control político lo realizará el Congreso de la República.

(Documento 4)

C. Decretos

C.1 Vigentes

FECHA	CONTENIDO DE INTERES
Decreto 1512, 11 de agosto de 2000	<p>Por el cual se modifica la estructura orgánica del Ministerio de Defensa Nacional y se dictan otras disposiciones (Contempla nueva estructura orgánica de la Policía Nacional - Capítulo IV)</p> <p>CAPITULO I Sector Administrativo Defensa Nacional</p> <p>Artículo 1o. Integración del Sector Administrativo Defensa Nacional. El Sector Administrativo Defensa Nacional está integrado por el Ministerio de Defensa Nacional y sus entidades adscritas y vinculadas. El Ministerio de Defensa Nacional tendrá a su cargo la orientación, control evaluación del ejercicio de las funciones de los organismos y entidades que conforman el Sector Administrativo Defensa Nacional, sin perjuicio de las potestades de decisión que les correspondan así como de su participación en la formulación de la política, en la elaboración de los programas sectoriales y en la ejecución de los mismos.</p> <p>Artículo 2o. Dirección. La Dirección del Ministerio de Defensa Nacional está a cargo del Ministro, quien la ejerce con la inmediata colaboración del Comandante General de las Fuerza Militares, los Comandantes de Fuerza, el Director General de la Policía Nacional y el Viceministro.</p> <p>Artículo 3o. Dirección de la Fuerza Pública. El Presidente de la República, de acuerdo con el numeral 3o del artículo 189 de la Constitución Política, es el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la república y como tal dirige la Fuerza Pública y dispone de ella, directamente o por conducto del Ministro de Defensa Nacional.</p> <p>Artículo 4o. Objetivos del Ministerio de Defensa Nacional. El Ministerio de Defensa Nacional tiene como objetivos primordiales la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo Defensa Nacional, para la defensa de la soberanía, la independencia y la integridad territorial, así como para el mantenimiento del orden constitucional y la garantía de la convivencia democrática.</p> <p>Artículo 5o. Funciones del Ministerio de Defensa Nacional. El Ministerio de Defensa Nacional tendrá, además de las funciones que determina el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Participar en la definición, desarrollo y ejecución de las políticas de defensa y seguridad nacionales, para garantizar la soberanía nacional, la independencia, la integridad territorial y el orden constitucional, el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio y el derecho de libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.2. Contribuir con los demás organismos del Estado para alcanzar las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos, obligaciones y libertades públicas.

3. Coadyuvar al mantenimiento de la paz y la tranquilidad de los colombianos en procura de la seguridad que facilite el desarrollo económico, la protección y conservación de los recursos naturales y la promoción y protección de los Derechos Humanos.

Artículo 6o. Estructura del Ministerio de Defensa Nacional. La estructura del Ministerio de Defensa Nacional será la siguiente:

1. Despacho del Ministro
 - 1.1 Oficina Comisionado Nacional para la Policía Nacional.
 - 1.1.1 Dirección de Quejas y Reclamos.
 - 1.1.2 Dirección de Control y Vigilancia
 - 1.1.3 Dirección de Evaluación y Prevención
2. Despacho del Viceministro de Defensa Nacional
 - 2.1 Oficina de Planeación
 - 2.2 Dirección de Comunicación Corporativa
 - 2.3 Dirección de Derechos Humanos y Asuntos Internacionales
 - 2.4 Dirección de Finanzas
 - 2.5 Oficina de Control Interno
3. Secretaría General
 - 3.1 Dirección Administrativa
 - 3.2 Oficina Jurídica
 - 3.3 Obispado Castrense
 - 3.4 Oficina de Informática
4. Dirección para la Coordinación de Entidades Descentralizadas
5. Dirección Ejecutiva de la Justicia Penal Militar
6. Fuerza Militares
 - 6.1 El Comando General
 - 6.1.1 Dirección General de Sanidad Militar
 - 6.1.2 Federación Colombiana Deportiva Militar
 - 6.2 Ejército
 - 6.3 La Armada Nacional
 - 6.3.1 Dirección Marítima, Dimar
 - 6.4 La Fuerza Aérea
7. Dirección General de la Policía Nacional
 - 7.1 Subdirección General
 - 7.1.1 Dirección Operativa
 - 7.1.2 Dirección Central de Policía Judicial
 - 7.1.3 Dirección Central de Inteligencia
 - 7.1.4 Dirección Antinarcoóticos
 - 7.1.5 Dirección de Servicios Especializados
 - 7.1.6 Dirección Antisecuestro y Extorsión
 - 7.1.7 Dirección Escuela Nacional de Policía "General Santander"
 - 7.1.8 Dirección de Recursos Humanos
 - 7.1.9 Dirección Administrativa y Financiera
 - 7.1.10 Dirección de Sanidad
 - 7.1.11 Dirección de Bienestar Social
 - 7.2 Inspección General
 - 7.3 Secretaría General
 - 7.4 Oficina de Gestión Institucional
 - 7.5 Oficina de Telemática
8. Órganos de Asesoría y Coordinación

- 8.1 Consejo Superior de Defensa y Seguridad Nacional
- 8.2 Juntas Asesoras de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional
- 8.3 Consejo Asesor de la Justicia Penal Militar
- 8.4 Consejo Nacional de Lucha Contra el Secuestro y demás Atentados contra la Libertad Personal, Conase.
- 8.5 Consejo de Salud Superior de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional
- 8.6 Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo
- 8.7 Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno
- 8.8 Comisión de Personal

Artículo 7o. Entidades adscritas y vinculadas. Están adscritas y vinculadas al Ministerio de Defensa Nacional, las siguientes entidades:

Entidades adscritas

1. Superintendencia sin personería jurídica:

Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada

2. Unidad Administrativa Especial sin personería jurídica:

Universidad Militar Nueva Granada

3. Establecimientos públicos:

a) Caja de Retiro de las Fuerzas Militares;

b) Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional;

c) Hospital Militar Central;

d) Fondo Rotatorio del Ejército;

e) Fondo Rotatorio de la Armada;

f) Fondo Rotatorio de la Fuerza Aérea;

g) Fondo Rotatorio de la Policía Nacional;

h) Instituto de Casas Fiscales del Ejército;

i) Club Militar;

j) Defensa Civil Colombiana.

Entidades vinculadas

1. Empresas Industriales y comerciales del Estado:

a) Industria Militar;

b) Caja Promotora de Vivienda Militar;

c) Servicio Aéreo a Territorios Nacional, Satena.

2. Sociedades de economía mixta:

a) Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana S.A., CIAC S.A.;

b) Hotel San Diego S.A., Hotel Tequendama.

CAPITULO II

Funciones Generales

Artículo 8o. Funciones del Ministro de Defensa Nacional. El Ministro de Defensa Nacional tendrá, además de las funciones que le señale la Constitución Política, disposiciones legales especiales y el artículo 61 de la Ley 489 de 1998, las siguientes:

1. Diseñar y recomendar al Presidente de la República la estrategia de seguridad y defensa nacional así como las políticas para su ejecución.

2. Delegar en dependencias y funcionarios subalternos el ejercicio de aquellas funciones que por su naturaleza y cuantía, puedan serlo.

3. Dirigir la función de planeación del sector administrativo a su cargo.

4. Establecer políticas y aprobar planes, programas y proyectos en materia de adquisiciones para alcanzar los fines de la estrategia militar.

5. Ejercer la dirección, evaluación y control de gestión sobre el personal y los recursos asignados al Ministerio de Defensa Nacional.
 6. Definir, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, la negociación de tratados o convenios internacionales del Sector Defensa Nacional.
 7. Preparar y presentar al Congreso de la República los proyectos de ley relacionados con el Sector y dar su concepto sobre aquellos que comprometan la seguridad y defensa nacionales o el orden público.
 8. Revisar y aprobar los anteproyectos de presupuestos de inversión y de funcionamiento y el prospecto de utilización de los recursos del crédito público del Sector a su cargo.
 9. Vigilar el curso de la ejecución del presupuesto correspondiente al Ministerio.
 10. Suscribir en nombre de la Nación y de conformidad con el Estatuto General de Contratación y la Ley Orgánica de Presupuesto, los contratos relativos a asuntos propios de su ministerio.
 11. Crear, organizar, conformar y asignar responsabilidades a grupos internos de trabajo mediante resolución, teniendo en cuenta la estructura interna, las necesidades del servicio y los planes y programas señalados para el Ministerio, y designar al funcionario que actuará como coordinador.
 12. Crear, conformar y asignar funciones mediante resolución, a los órganos de asesoría y coordinación que considere necesarios para el desarrollo de sus funciones.
 13. Señalar las políticas generales del Ministerio de Defensa Nacional, velar por el adecuado cumplimiento de sus funciones y coordinar las actividades de sus dependencias.
 14. Participar en la orientación, coordinación y control de las actividades de las entidades adscritas y vinculadas al Ministerio de Defensa Nacional, en los términos de las leyes y estatutos que las rijan.
 15. Asistir a las sesiones de las Juntas o Consejos Directivos que presida. La asistencia a estas sesiones podrá delegarlas en el Director para Coordinación de Entidades Descentralizadas o en quien lo considere, según los términos del artículo 211 de la Constitución Política y de la Ley 489 de 1998.
 16. Dirigir las funciones de administración de personal conforme a las normas sobre la materia.
 17. Expedir los actos administrativos que le correspondan y decidir sobre los recursos legales que se interpongan cuando sean de su competencia.
 18. Aplicar las sanciones de su competencia conforme a la Ley.
 19. Las demás que le sean asignadas y que correspondan a la naturaleza de la dependencia.
- Parágrafo.** Las faltas temporales del Ministro de Defensa Nacional serán suplidas por el Comandante General de las Fuerzas Militares, cuando así lo disponga el Presidente de la República.

Artículo 9o. Funciones de la Oficina del Comisionado Nacional para la Policía Nacional.

1. Fijar las políticas, planes y programas para:
 - a) Dar curso apropiado a las quejas formuladas por la ciudadanía y las autoridades contra miembros de la institución de policía;
 - b) Hacer eficaz la vigilancia y control del régimen disciplinario interno de la Policía Nacional, en su condición de máxima instancia;
 - c) Hacer eficaz la supervisión del régimen penal previsto para los miembros de la Policía Nacional, por hechos cometidos en actos o con ocasión del servicio;

- d) Elaborar diagnósticos sobre la conducta de los miembros de la Policía Nacional, en orden a garantizar rendimiento, ética, disciplina y eficacia;
 - e) Garantizar la legalidad de las operaciones policiales.
2. Dirigir, coordinar y vigilar el desarrollo de los programas del Comisionado Nacional para la Policía Nacional.

Artículo 10. Funciones de la Dirección de Quejas y Denuncias.

- 1. Recibir, a través de los funcionarios encargados exclusivamente para tal fin, las quejas, denuncias y reclamos que formulen los ciudadanos, las autoridades o los miembros de la Policía Nacional, por cualquier medio idóneo.
- 2. Orientar al interesado y absolver las consultas en el mismo momento de la recepción, cuando no se requiera un trámite institucional.
- 3. Recepcionar las pruebas aportadas por el quejoso o denunciante.
- 4. Llevar un registro nacional de quejas formuladas, las consultas resueltas, las investigaciones iniciadas y las decisiones adoptadas.
- 5. Radicar las quejas recibidas y repartirlas, internamente para su análisis, valoración y trámite subsiguiente.
- 6. Dar trámite urgente o prioritario a las quejas o solicitudes, que a juicio del Director, lo ameriten.
- 9. Ejercer vigilancia y control permanente, con apoyo de las dependencias competentes, sobre el curso de las investigaciones y los resultados de las mismas.

Artículo 11. Funciones de la Dirección de Control y Vigilancia.

- 1. Dirigir el desarrollo de las políticas generales diseñadas por el Comisionado Nacional para la Policía Nacional para el cumplimiento de la función y Control y Vigilancia.
- 2. Orientar la ejecución de los planes y programas diseñados para la recepción, tramitación y seguimiento de quejas, denuncias y reclamos y la aplicación de los correctivos.
- 3. Orientar la ejecución de los planes y programas diseñados para el control y la vigilancia disciplinaria, penal y operativa hacia los miembros de la Policía Nacional.

Artículo 12. Funciones de la Dirección de Evaluación y Prevención.

- 1. Dirigir el desarrollo y cumplimiento de las políticas generales diseñadas para el diagnóstico, evaluación y prevención de conductas irregulares de los miembros de la Policía Nacional.
- 2. Orientar la ejecución de los mecanismos diseñados para el mejoramiento del comportamiento de los miembros de la Policía Nacional.
- 3. Las demás que le sean asignadas.

Artículo 13. Grupos Regionales. Además de la organización determinada en el presente Decreto, en los Departamentos, Áreas Metropolitanas y Unidades Especiales que recomiende el Comisionado Nacional para la Policía Nacional y que determine el Ministro de Defensa Nacional, funcionarán grupos regionales que ejercerán, en su territorio, las funciones que en el ámbito nacional competen a la Oficina del Comisionado Nacional para la Policía Nacional, atendiendo las necesidades específicas de la respectiva unidad territorial.

Artículo 14. Funciones del Viceministro de Defensa Nacional. El Viceministro

de Defensa Nacional tendrá, además de las funciones que le señale la Constitución Política, disposiciones legales especiales y el artículo 62 de la Ley 489 de 1998, las siguientes:

1. Asesorar, coordinar, difundir las políticas del Ministro de Defensa Nacional en los asuntos relacionados con los derechos humanos, derecho internacional humanitario, comunicación corporativa, prensa y protocolo.
2. Asesorar al Ministro en la formulación de políticas y planes de acción del Ministerio y asistirlo en las funciones de dirección, coordinación y control que le correspondan.
3. Asistir al Ministro de Defensa Nacional en la organización y disposición de los recursos asignados al Ministerio.
4. Dirigir, supervisar y controlar la aplicación de políticas sobre ejecución presupuestal, aspectos contables y de tesorería establecidas en el Ministerio.
5. Coordinar con las diferentes unidades presupuestales la ejecución del presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional.
6. Asistir al Ministro en sus relaciones con el Congreso de la República, para lo cual dispondrá el seguimiento a las citaciones que le formulen las comisiones o las plenarias del Congreso y la preparación a las respuestas a los cuestionarios respectivos. Así mismo, coordinará la preparación de la memoria anual que debe presentar el Ministro al Congreso de la República.
7. Coordinar con la Presidencia de la República, los Ministerios y Departamentos Administrativos los temas relativos al cumplimiento de la misión del Sector Defensa.
8. Asesorar al Ministro en la formulación y ejecución de políticas y estrategias relacionadas con comunicación, prensa y protocolo.
9. Señalar los criterios para la formulación del plan anual de gestión del Viceministerio, impartir su aprobación y velar por su estricto cumplimiento.
10. Estudiar los informes que las distintas dependencias del Ministerio de Defensa Nacional deban rendir al Ministro y presentarle las observaciones pertinentes.
11. Presidir el Consejo Superior de Salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional por delegación del Ministro de Defensa Nacional en los términos de la Ley 352 de 1997.
12. Representar al Ministro en las actuaciones oficiales que éste le señale.
13. Garantizar el ejercicio del control interno y supervisar su efectividad y la observancia de sus recomendaciones, a través de la Oficina de Control Interno del Ministerio.
14. Asesorar al Ministro de Defensa en la definición de políticas para el desarrollo informático del Sector.
15. Ejercer las funciones especiales que le delegue o asigne el Ministro de Defensa Nacional, la ley y los reglamentos.
16. Apoyar al Ministro en la evaluación de gestión sobre el personal y los recursos asignados al Ministerio de Defensa Nacional.
17. Planear y ejecutar los recursos asignados al "Fondo de Defensa Nacional".

Artículo 15. Funciones de la Oficina de Planeación. La Oficina de Planeación tendrá además de las funciones que le señalen las disposiciones legales especiales y el artículo 64 de la Ley 489 de 1998, las siguientes:

1. Asesorar al Ministro de Defensa Nacional sobre políticas, normas y metodología que articulen el planeamiento operativo con el logístico, para desarrollar la estrategia de Defensa Nacional.
2. Efectuar análisis de escenarios que permitan conocer a mediano y largo plazo

- las necesidades de orden económico, político y social de la Fuerza Pública.
3. Dirigir, coordinar y desarrollar el sistema integrado de planeamiento, programación y presupuestación como modelo de administración de recursos para el Sector Defensa.
 4. Establecer políticas y metodologías relacionadas con el sistema de evaluación de gestión y resultados del Sector Defensa Nacional.
 5. Establecer el sistema de información que soporte los procesos de planeamiento del Sector.
 6. Las demás que le sean asignadas y que correspondan a la naturaleza de la dependencia.

Artículo 16. Funciones de la Dirección de Comunicación Corporativa. La Dirección de Comunicación Corporativa tendrá, además de las funciones que le señalen las disposiciones legales especiales y el artículo 64 de la Ley 489 de 1998 las siguientes:

1. Velar por el fortalecimiento, mejoramiento y mantenimiento de la imagen institucional.
2. Asesorar al Ministro en la formulación y ejecución de políticas y estrategias del Ministerio, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, relacionadas con comunicación externa y organizacional, prensa, protocolo, información y relaciones con medios internacionales.
3. Planear, organizar y ejecutar las actividades relacionadas con información, prensa, medios de comunicación y protocolo que atañen al Ministro de Defensa Nacional.
4. Diseñar, estructurar y construir los medios y los productos de comunicación del Ministerio de Defensa Nacional.
5. Coordinar, supervisar y ejecutar todo lo relacionado con protocolo militar oficial requerido para ceremonias y eventos que sean de responsabilidad del Gabinete Ministerial.
6. Generar información pública sobre el Ministerio de Defensa para los medios y la opinión pública.
7. Proponer políticas y coordinar acciones referentes a la red de información del Ministerio, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.
8. Integrar y liderar los criterios intrainstitucionales en las diferentes áreas de comunicación corporativa.

Artículo 17. Funciones de la Dirección de Derechos Humanos y Asuntos Internacionales. La Dirección de Derechos Humanos y Asuntos Internacionales tendrá además de las funciones que le señalen las disposiciones legales especiales y el artículo 64 de la Ley 489 de 1998, las siguientes:

1. Hacer seguimiento a la ejecución de la política gubernamental en materia de promoción, respecto y garantía de los derechos humanos y la aplicación del derecho internacional humanitario por parte de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.
2. Asesorar el Ministro de Defensa Nacional y al Viceministro en la formulación de las políticas sectoriales de capacitación, protección, difusión, respeto y defensa de los derechos fundamentales, los derechos humanos y el derecho internacional humanitario en el marco de las políticas gubernamentales sobre la materia.
3. Coordinar las acciones que en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario ejecuten las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.
4. Apoyar a las entidades del Estado competentes en la labro de defensa de los

intereses institucionales ante las instancias nacionales e internacionales de derechos humanos y derecho internacional humanitario.

5. Proyectar y proponer los planes de acción necesarios para afianzar la cultura de derechos humanos y derechos internacional humanitario al interior de la Fuerza Pública.

6. Proponer, asesorar y concretar proyectos de cooperación nacional e internacional para beneficio del Sector Defensa, en coordinación con la entidad estatal encargada de canalizar dicha cooperación.

7. Asesorar al Ministro de Defensa Nacional y al Viceministro en las materias propias de las relaciones internacionales que sean de interés para el Sector, en concordancia con las políticas y directrices que para tal efecto emitan la Presidencia de la República y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

8. Mantener actualizados los estudios sobre la situación interna e internacional de los países fronterizos y de aquellos que se consideren de interés para la política exterior del Estado.

9. Apoyar las reuniones del Ministro de Defensa Nacional con sus homólogos en el continente y/o los que se consideren de importancia para el desarrollo de la política exterior colombiana y la diplomacia militar y policial.

10. Coordinar con el Ministerio de Relaciones Exteriores y las oficinas de Asuntos Internacionales de las entidades del Estado la ejecución de la política exterior.

11. Coordinar la ejecución de las políticas del Sector en materia de asuntos internacionales con el Comando General de las Fuerzas Militares y la Dirección General de la Policía Nacional.

Artículo 18. Funciones de la Dirección de Finanzas. La Dirección de Finanzas tendrá además de las funciones que le señalen las disposiciones legales especiales y el artículo 64 de la Ley 489 de 1998, las siguientes:

1. Cumplir las políticas relacionadas con el control de la ejecución del presupuesto que se le asigna al Ministerio de Defensa Nacional.

2. Asesorar a los funcionarios del Ministerio de Defensa Nacional y a las Unidades Ejecutoras en asuntos financieros, relacionados con la ejecución y contabilización del presupuesto, incluyendo los recursos provenientes de programas de ayuda nacional o internacional.

3. Administrar el programa anual mensualizado de caja y cuenta única nacional, de acuerdo con la normatividad legal.

4. Asesorar y difundir las normas relacionadas con el área contable y fiscal a las Unidades Ejecutoras del Ministerio de Defensa Nacional, así como establecer procedimientos administrativos para proteger los fondos y bienes del Estado.

5. Consolidar los estados financieros y cuentas fiscales que elaboran las Unidades Ejecutoras con el propósito de presentarlos a la Contaduría General de la Nación, Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes y Contraloría General de la República.

6. Controlar el recaudo de la cuota de compensación militar.

7. Controlar la ejecución del programa anual de adquisiciones, PANA, en cada una de las Unidades Ejecutoras.

8. Dirigir y consolidar el sistema integrado de información financiera, SIIF, en el Ministerio de Defensa.

Artículo 19. Funciones de la Oficina de Control Interno. La Oficina de Control Interno, tendrá además de las funciones que le señalen las disposiciones legales especiales, Ley 87 de 1993 y el artículo 64 de la Ley 489 de 1998, las siguientes:

1. Asesorar y apoyar al Ministro, en el diseño, implantación y desarrollo de procesos relacionados con el sistema de Control Interno en el Sector Defensa Nacional.
2. Planear, dirigir, organizar y coordinar el proceso de verificación y evaluación del sistema de control interno.
3. Verificar el efectivo funcionamiento del sistema de control interno, realizar su evaluación y recomendar las acciones conducentes para su desarrollo.
4. Diseñar y fomentar la cultura del autocontrol y el mejoramiento continuo del Sector Defensa Nacional.
5. Mantener permanentemente informados a los directivos acerca del estado del control interno en el Sector.
6. Las demás que le sean asignadas y que correspondan a la naturaleza de la dependencia.

Artículo 20. Funciones de la Secretaría General. La Secretaría General tendrá además de las funciones que le señalen las disposiciones legales especiales, las siguientes:

1. Coordinar la actividad administrativa de las diferentes dependencias del Ministerio, proporcionándoles una adecuada orientación técnica que garantice la continuidad en la prestación de los servicios y la ejecución de los programas del Ministerio.
2. Asesorar al Ministerio en la formulación de las políticas generales de administración de personal y desarrollo del talento humano, de acuerdo con las normas legales vigentes.
3. Controlar la ejecución de las políticas de administración de personal y desarrollo del talento humano del personal de la Unidad Gestión General.
4. Administrar la planta de personal y los recursos de la Unidad Presupuestal Gestión General.
5. Coordinar y apoyar los procesos de Archivo General relacionados con la memoria histórica del Ministerio de Defensa Nacional y todas sus dependencias, velando por su conservación y custodia.
6. Velar por el cumplimiento de las normas orgánicas sobre estructura interna y funciones del Ministerio y por el eficiente desempeño de las funciones técnicas y administrativas del mismo.
7. Elaborar y presentar a consideración del Ministro, los proyectos de decreto o resolución que reglamenten la estructura interna y el funcionamiento del Ministerio de Defensa Nacional.
8. Dirigir y coordinar los programas de redireccionamiento, modernización y mejoramiento continuo de la Unidad Presupuestal Gestión Institucional.
9. Aprobar y dirigir la metodología que permita fortalecer las actividades de investigación, normalización, estandarización y desarrollo organizacional del Ministerio de Defensa Nacional.
10. Ejecutar los recursos asignados a la Unidad Presupuestal Gestión General.
11. Realizar los procedimientos de control de la ejecución presupuestal, tesorería y contabilidad de la Unidad Presupuestal Gestión General.
12. Asesora al Ministerio de Defensa Nacional en la definición de políticas para el cumplimiento de la función legal de la Fuerza Pública en relación con el Medio Ambiente.
13. Ejecutar las operaciones de tesorería relacionadas con el “Fondo de Bienestar Recreación del Ministerio de Defensa Nacional y las Fuerzas Militares”.
14. Convocar y presidir el Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía

15. Coordinar las actividades relacionadas con la recreación de los civiles del Ministerio de Defensa Nacional y las Fuerzas Militares.
16. Liderar y coordinar el desarrollo, implementación, actualización y ejecución de lucha contra la corrupción, en coordinación con la Presidencia de la República.
17. Procurar la atención y solución oportuna y eficiente de las peticiones, quejas y reclamos que los ciudadanos formulen, relacionadas con el cumplimiento del servicio y la misión de las entidades del Sector Defensa Nacional.
18. Diseñar e implementar procedimientos que permitan fortalecer, difundir y promover los mecanismos de participación ciudadana.
19. Diseñar y proponer estrategias orientadas a fortalecer el sistema de información ciudadana, en procura de un óptimo funcionamiento de la gestión del Ministerio de Defensa Nacional.

Artículo 24. Funciones de la Oficina de Informática.

1. Asesorar en la definición y difusión de políticas, normas, procedimientos, metodologías y estándares relacionados con el uso de soluciones informáticas en el Ministerio de Defensa, Fuerzas Militares y Policía Nacional, para garantizar el oportuno intercambio electrónico de información en el Sector.
2. Asesorar al Ministerio de Defensa, Fuerzas Militares y Policía Nacional en la adquisición, implantación y puesta en funcionamiento de soluciones informáticas que apoyen la toma de decisiones.
3. Asesorar en la elaboración y actualización de los planes estratégicos para el desarrollo informático unificado en el Ministerio de Defensa, Fuerzas Militares y Policía Nacional.
4. Asesorar en el diseño, implementación y mantenimiento de los sistemas de información que se determinen en el Plan Estratégico Informático de Defensa Nacional, Fuerza Militares y Policía Nacional.
5. Asesorar a las dependencias del Sector Defensa en el mantenimiento de adecuados sistemas de administración y seguridad en las diferentes plataformas informáticas.
6. Reglamentar, desarrollar y proponer el uso de los servicios de Internet, intranet y extranet como medio de información y divulgación con las entidades públicas y privadas, ciudadanía y al interior del Ministerio de Defensa Nacional, Fuerzas Militares y Policía Nacional, en coordinación con la Dirección de Comunicación Corporativa.
7. Promover las políticas tendientes a incrementar la cultura informática para lograr la mejor utilización de los recursos disponibles en el Ministerio de Defensa Nacional, Fuerzas Militares y Policía Nacional.

Artículo 25. Funciones de la Dirección para la Coordinación de Entidades Descentralizadas.

1. Asesorar al Ministro en las funciones de orientación y coordinación que le corresponden en relación con las entidades descentralizadas.
2. Coordinar el cumplimiento de los objetivos y la administración de los recursos de las entidades descentralizadas, para que el desarrollo de sus actividades sea coherente con los fines de la estrategia de defensa y seguridad nacional y de la estrategia militar.
3. Asistir al Ministro en la formulación de la política en relación con las entidades descentralizadas.
4. Adelantas actividades de apoyo técnico en los asuntos de su competencia que la entidades adscritas o vinculadas requieran.

5. Dirigir la elaboración de los informes y estudios especiales que sobre el desarrollo de los planes y programas del nivel descentralizado deban presentarse.
6. Coordinar las relaciones del Ministerio de Defensa Nacional con las entidades descentralizadas del Sector Defensa, para que el desarrollo de sus actividades y funciones mantengan unidad de propósito y coherencia en las decisiones adoptadas.
7. Verificar que las decisiones adoptadas en las juntas o consejos directivos se lleven a cabo y respondan a las políticas y criterios formulados por el Ministro.
8. Presentar iniciativas al Ministro sobre el desarrollo de las políticas, planes y programas de las entidades descentralizadas del Sector Defensa.
9. En coordinación con la Dirección de Derechos Humanos y Relaciones Internacionales, supervisar y participar en la negociación de convenios internacionales en los que sean parte las entidades descentralizadas del Sector Defensa y rendir concepto al Ministro sobre la oportunidad y conveniencia de la suscripción o terminación de los mismos.
10. Estudiar los informes periódicos y ocasionales que las distintas entidades adscritas y vinculadas al Ministerio de Defensa deban rendir al Ministro y presentarle las observaciones pertinentes.
11. Presidir las Juntas y Consejos Directivos de las entidades adscritas y vinculadas cuando el Ministro de Defensa le haya delegado esta función.
12. Proponer criterios para la formulación del Plan Anual de Gestión de la Dirección y de las entidades descentralizadas de conformidad con los planes y programas generales del Sector, vigilar su estricto cumplimiento y evaluar la gestión.

Artículo 26. Funciones de la Dirección Ejecutiva de la Justicia Penal Militar.

A la Dirección Ejecutiva de la Justicia Penal Militar, dependencia interna del Ministerio de Defensa Nacional, con autonomía administrativa y financiera, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 54, literal j) de la Ley 489 de 1998, corresponde, de acuerdo con las directrices impartidas por el Ministro de Defensa Nacional y el Consejo Asesor de la Justicia Penal Militar y las disposiciones del Código Penal Militar y demás normas relativas a la materia, la administración y dirección ejecutiva de la Justicia Penal Militar.

1. Implementar las políticas y ejecutar los planes, programas y decisiones adoptadas por el Ministro de Defensa Nacional en materia de administración de la Justicia Penal Militar.
2. Tomar o proponer, según su competencia, las decisiones necesarias para que la Justicia Penal Militar se administre oportuna y eficazmente.
3. Administrar, de conformidad con las normas vigentes, los bienes y recursos destinados para el funcionamiento de la Justicia Penal Militar y responder por su correcta aplicación o utilización.
4. Celebrar los contratos que se requieran para el eficaz funcionamiento de la Justicia Penal Militar, de conformidad con la delegación que reciba del Ministro.
5. Adelantar los trámites relativos a la administración del personal de la Justicia Penal Militar, de conformidad con el Código Penal Militar, las normas vigentes, la delegación que reciba para el efecto y los procedimientos internos del Ministerio.
6. Elaborar y presentar al Ministro de Defensa Nacional y al Consejo Asesor de la Justicia Penal Militar los informes que éstos soliciten.
7. Actuar, previa delegación del Ministro de Defensa, como ordenador del gasto para el cumplimiento de las obligaciones que le correspondan.
8. Diseñar planes y programas que propendan por la prevención y control de la corrupción y por el bienestar del personal de la Justicia Penal Militar.

9. Proponer al Ministro de Defensa Nacional la adopción de políticas, planes, programas y reglamentos relacionados con el régimen carcelario para los miembros de la Fuerza Pública.

10. Elaborar e impulsar planes y programas de capacitación y desarrollo del personal de la Justicia Penal Militar, tendientes al incremento de la eficacia y eficiencia en la prestación del servicio.

11. Recomendar al Ministro las decisiones a adoptar relacionadas con la ubicación de los despachos, recursos humanos y físicos para la mejor prestación del servicio.

12. Llevar el control de rendimiento y gestión de los despachos mediante los mecanismos e índices correspondientes.

13. Recomendar las decisiones necesarias para evitar la congestión en los diferentes despachos de la Justicia Penal Militar.

14. Diseñar, desarrollar, poner y mantener en funcionamiento, adecuados sistemas de información, que incluyan, entre otros aspectos, los relativos a información financiera, recursos humanos, costos, información presupuestaria y gestión judicial.

CAPITULO III

Fuerzas Militares

Artículo 27. Fuerzas Militares. Son organizaciones permanentes instruidas y disciplinadas conforme a la técnica militar, que tienen como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y el orden constitucional. Las Fuerzas Militares están constituidas por:

1. El Comando General de las Fuerzas Militares.
2. El Ejército.
3. La Armada.
4. La Fuerza Aérea.

Artículo 28. Mando. El mando en las Fuerzas Militares está a cargo del Presidente de la República, quien lo ejerce directamente o por conducto del Ministro de Defensa Nacional, a través del Comandante General de las Fuerzas Militares, quien a su vez, lo ejerce sobre las Fuerzas.

Artículo 29. Tablas de Organización y Equipo. El Comandante General de las Fuerzas Militares y los Comandantes del Ejército, la Armada, y la Fuerza Aérea determinarán, dentro de las dotaciones fijadas por la Ley y por medio de Tablas de Organización y Equipo, aprobadas por el Comando General de las Fuerzas Militares y por el Ministerio de Defensa Nacional, la composición y organización de los elementos integrantes del Comando General de las Fuerzas Militares y de cada una de las Fuerzas.

Parágrafo. Para los fines de este artículo, se entiende por Tablas de Organización y Equipo las disposiciones destinadas a determinar la misión, organización, capacidades y dotaciones de los distintos componentes de las Fuerzas Militares.

CAPITULO IV

Policía Nacional

Artículo 33. Policía Nacional. La Policía Nacional es un cuerpo armado,

permanente, de naturaleza civil. Su misión es contribuir a las necesidades de seguridad y tranquilidad públicas, mediante un efectivo servicio, fundamentado en la prevención, investigación y control de los delitos y contravenciones, generando una cultura de solidaridad que permita el mantenimiento de las condiciones necesarias para que los habitantes de Colombia puedan ejercer sus derechos y libertades públicas.

Artículo 34. Dirección y Mando. La Dirección y mando de la Policía Nacional está a cargo del Presidente de la República, quien la ejerce directamente o por conducto del Ministro de Defensa Nacional.

El Ministro de Defensa Nacional ejerce, por intermedio del Director General, las funciones de dirección, organización, administración, inspección y vigilancia de la Policía Nacional.

Artículo 35. Funciones del Director General de la Policía Nacional. El Director General de la Policía Nacional tendrá, además de las funciones que le señalen disposiciones especiales, las siguientes:

1. Participar en formulación de la política en materia de seguridad pública y de las demás que el Gobierno le asigne.
2. Diseñar y direccionar el desarrollo de las estrategias en el ámbito de su gestión.
3. Gerenciar los procesos del servicio de Policía, la investigación, la tecnología y los recursos, con fundamento en el desarrollo del talento humano, para la prestación de un efectivo servicio de seguridad.
4. Liderar la formulación corporativa de las metas y objetivos de la organización, concertando el Plan Estratégico Institucional para el cumplimiento de la misión y alcance de la visión.
5. Propiciar alianzas estratégicas y adelantar ejercicios de referenciación competitiva con entidades públicas y/o privadas, nacionales e internacionales para afianzar la política de mejoramiento continuo.
6. Adoptar sistemas de gestión, de información y de medición de procesos para garantizar el logro de las metas propuestas.
7. Expedir las resoluciones, manuales y demás actos administrativos necesarios para administrar la Policía Nacional en todo el territorio nacional.
8. Ejercer las facultades constitucionales, legales, estatutarias y reglamentarias, inherentes a la visión y misión policial.
9. Suscribir, de conformidad con las normas legales vigentes, convenios y contratos con personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, para el cumplimiento de la misión de la Policía Nacional.

Artículo 36. Funciones de la Subdirección General de la Policía Nacional. La Subdirección General de la Policía Nacional tendrá, además de las funciones que le señalen disposiciones especiales, las siguientes:

1. Dinamizar el desarrollo y cumplimiento del Plan Estratégico Institucional, a través del acompañamiento de los procesos en todos los niveles de gestión de la organización.
2. Analizar la información que proviene de los diferentes niveles de la organización para el mejoramiento permanente de los procesos.
3. Promover la sinergia institucional a través del trabajo corporativo entre las áreas y grupos, que posibilite la coherencia e interacción en la ejecución de los planes de acción.

Artículo 37. Funciones de la Dirección Operativa. La Dirección Operativa tendrá las siguientes funciones:

1. Adoptar decisiones a nivel nacional en el área operativa y de seguridad.
2. Formular la política operativa a través de planes y programas.
3. Coordinar acciones dirigidas a las relaciones Policía-comunidad.
4. Establecer los parámetros de desempeño de los auxiliares bachilleres regulares de Policía.
5. Gerenciar los procesos de recolección, registro, evaluación y difusión de la información obtenida a través del centro integrado de operaciones.
6. Realizar monitoreo y seguimiento de la gestión integral de los comandos de departamento, metropolitanas y organismos especiales.
7. Promover la generación de espacios de participación en la comunidad, que contribuyan al mejoramiento de la seguridad ciudadana.

Artículo 38. Funciones de la Dirección Central de Policía Judicial. La Dirección Central de Policía Judicial tendrá las siguientes funciones:

1. Proponer a la Dirección General de la Policía Nacional, la política criminal y procedimientos en los campos de Policía Judicial, criminalística y criminología.
2. Coordinar con las entidades del Estado que desarrollen funciones de Policía Judicial, la ejecución de las actividades de la Dirección y el cumplimiento de las disposiciones sobre la materia
3. Dirigir, coordinar, ejecutar y responder por las funciones que la Constitución Nacional, las leyes y los reglamentos asignan a la Policía Nacional en el área de Policía Judicial.
4. Desarrollar, en coordinación con la Rama Jurisdiccional, las labores investigativas y técnicas, con sujeción a las facultades que le otorguen las leyes y los reglamentos.
5. Ejecutar el presupuesto de funcionamiento e inversión asignado, sujetándose a las apropiaciones y normas fiscales vigentes.
6. Coordinar con la Dirección Operativa, el funcionamiento de la Policía Judicial en los departamentos de Policía.
7. Coordinar con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, lo relacionado con el cumplimiento de las disposiciones legales sobre la materia.
8. Dirigir y coordinar la recepción de información en materia criminal de las diferentes entidades oficiales, para alimentar el Archivo Operacional.
9. Dirigir y controlar el cumplimiento de las labores técnico científicas en el área de criminalística y administrar los recursos institucionales propios de esta actividad.
10. Disponer los apoyos pertinentes en los campos operativo y administrativo, a las áreas investigativas y técnicas para el cabal cumplimiento de sus funciones.
11. Participar con las demás áreas en la programación y ejecución de acciones relacionadas con la función de Policía Judicial, para generar valor agregado a los procesos de mejoramiento en la Institución.
12. Representar a la Policía Nacional ante el Consejo Nacional de Policía Judicial, el Consejo Nacional de Policía Criminal y el Consejo Directivo del INPEC.

Artículo 39. Funciones de la Dirección Central de Inteligencia. La Dirección Central de Inteligencia tendrá las siguientes funciones:

1. Dirigir y coordinar a nivel nacional la ejecución del proceso lógico-racional a que debe ser sometida la información para convertirla en un instrumento útil en la toma de decisiones del Mando Institucional y del Gobierno Nacional.

2. Dirigir la planeación, recolección, evaluación y difusión de la información de orden público.
3. Dirigir a nivel nacional las actividades de contrainteligencia que permitan garantizar la seguridad del personal, las instalaciones, los documentos y las comunicaciones de la Policía Nacional.
4. Ejercer las funciones que dispongan las normas legales como organismo rector de la inteligencia de la Policía Nacional y como integrante de la comunidad de inteligencia.

Artículo 40. Funciones de la Dirección Antinarcóticos. La Dirección Antinarcóticos tendrá las siguientes funciones:

1. Cumplir la política nacional en materia de lucha contra las drogas.
2. Cumplir lo acordado por el Gobierno Nacional en convenios de cooperación nacional e internacional en materia de lucha contra el tráfico de drogas.
3. Velar por el cumplimiento de las responsabilidades asignadas a las Áreas y Grupos de la Dirección.
4. Administrar el talento humano, recursos financieros y logísticos asignados a la Dirección.
5. Garantizar la efectiva operación de la aviación policial en el territorio nacional en la lucha contra las drogas.
6. Reducir la oferta de drogas mediante los siguientes procesos:
7. Direccionar la reducción de la demanda de drogas, mediante programas de prevención.

Artículo 41. Funciones de la Dirección de Servicios Especializados. La Dirección de Servicios Especializados tendrá las siguientes funciones:

1. Dirigir, controlar y evaluar las políticas, funcionamiento y organización de los servicios especializados en el territorio nacional.
2. Orientar y coordinar un servicio policial especializado en protección a dignatarios, el menor, el medio ambiente y la ecología, el turismo, la seguridad a la infraestructura económica, el servicio de guías caninos, que satisfagan los requerimientos de la comunidad, generando una cultura de seguridad.

Artículo 42. Funciones de la Dirección Antisecuestro y Extorsión. La Dirección Antisecuestro y Extorsión tendrá las siguientes funciones:

1. Desarrollar y ejecutar las políticas del Gobierno Nacional, definidas a través del Ministro de Defensa Nacional y el Consejo Nacional de lucha contra el Secuestro y demás atentados contra la Libertad "Conase".
2. Mediante estudios e investigaciones, elaborar diagnósticos que permitan sugerir al Ministro de Defensa Nacional a través de la Dirección General de la Policía Nacional, una política criminal contra los delitos de extorsión y secuestro.

Artículo 45. Funciones de la Dirección Administrativa y Financiera. La Dirección Administrativa y Financiera tendrá las siguiente funciones:

1. Administrar en forma transparente, equitativa y oportuna los recursos económicos, logísticos y tecnológicos de la Institución.
2. Establecer planes, programas y proyectos de construcción, adquisición y distribución de bienes y prestación de servicios acorde con las necesidades de las unidades de policía.
3. Ordenar los gastos de funcionamiento e inversión necesarios para atender el funcionamiento de la Dirección General de la Policía Nacional, sujetándose a las

apropiaciones presupuestales y a las normas vigentes, en las cuantías que señale la Dirección General de la Policía Nacional.

4. Difundir a nivel Institucional la cultura del mantenimiento de instalaciones y equipos en procura de un óptimo aprovechamiento de los mismos.

5. Disponer los giros de las partidas presupuestales asignadas a las unidades policiales.

6. Exigir la oportuna cancelación de los haberes y compromisos adquiridos por parte de la Institución.

Artículo 48. Funciones de la Inspección General.

1. Medir el grado de ejecución del Plan Estratégico Institucional y asesorar en todos los niveles de la organización el diseño y gerenciamiento del sistema de monitoreo y evaluación de procesos.

2. Promover la cultura de la formulación y evaluación de procesos, orientando el diseño y aplicación de indicadores de gestión.

3. Construir indicadores que evalúen y consoliden los resultados obtenidos por todos los niveles, para establecer el alcance y cumplimiento de las metas y objetivos institucionales.

4. Liderar programas al interior de la Institución sobre derechos humanos y desarrollar la cultura para su promoción, respeto y protección.

5. Ejercer las funciones de Justicia Penal Militar y las funciones disciplinarias en la Institución, de conformidad con las disposiciones vigentes.

Artículo 49. Funciones de la Secretaría General.

1. Producir y compilar la doctrina jurídica institucional, articular intereses corporativos a través de unidad de criterios que simplifiquen, homologuen y optimicen los procesos y procedimientos legales.

2. Representar judicial y administrativamente a la Policía Nacional de conformidad con las normas vigentes, asesorar al Director General en aspectos legales, notariales, jurídicos y emitir conceptos bajo su responsabilidad.

3. Velar por la legalidad de los actos, contratos y convenios que deba suscribir el Director General o sus delegados.

Artículo 50. Funciones de la Oficina de Gestión Institucional.

1. Diseñar en forma concertada y participativa los planes de Desarrollo y Estratégico Institucional, así como consolidar los planes de acción que de estos se deriven.

2. Promover la cultura de la planeación como una práctica permanente en todos los niveles de la organización policial.

3. Asesorar y asistir el diseño, implementación y gerenciamiento de procesos a cargo de las Direcciones y Oficinas Asesoras, que aseguren el cumplimiento del Plan Estratégico Institucional.

4. Promover los planes de mejoramiento continuo en los procesos identificados en las Direcciones y Oficinas Asesoras, para que contribuyan a elevar los estándares de calidad, haciendo eficiente la prestación del servicio de policía.

5. Generar espacios para la investigación y análisis que soporten la toma de decisiones y permitan hacer proyecciones institucionales.

Artículo 51. Funciones de la Oficina de Telemática.

1. Asesorar a la Dirección General en la formulación de la política en materia de telecomunicaciones e informática y sus avances tecnológicos.

2. Asesorar y promover la contratación de servicios en las telecomunicaciones y la informática.
3. Diseñar concertadamente el Plan Estratégico Institucional en Telemática respondiendo a necesidades prioritarias de carácter global.
4. Promover la cultura de la investigación en Telemática y proyectar la Institución hacia nuevos desarrollos tecnológicos.
5. Diseñar y asesorar el desarrollo del Sistema Único de Telecomunicaciones e Informática de la Policía Nacional y promover el avance tecnológico en todos los niveles.
6. Establecer pautas y metodologías para que cada área desarrolle las técnicas, en busca del mayor aprovechamiento del sistema.
7. Identificar y proyectar las necesidades de capacitación en materia de Telemática, en coordinación con la Dirección Escuela Nacional de Policía "General Santander", para su inclusión en el Plan Anual Educativo.
8. Monitorear el óptimo aprovechamiento del Sistema único de Telecomunicaciones e Informática de la Policía Nacional y diseñar los mecanismos de mejoramiento para la adecuada utilización de los recursos.

Artículo 52. Departamentos de Policía y Policías Metropolitanas. Para efectos del servicio policial, en los departamentos, áreas metropolitanas y distritos en que políticamente se divida el territorio nacional, el Director General de la Policía Nacional determinará los departamentos de policía, policías metropolitanas y distritos que se requieran.

Los Comandantes de Departamento y de Policía Metropolitanas representan al Director General de la Policía Nacional en la jurisdicción a que pertenecen y dependen orgánicamente del Director Operativo.

Artículo 51. Áreas Funcionales y Grupos de Trabajo. Con el fin de atender las necesidades del servicio y cumplir con eficacia y eficiencia los objetivos, políticas y programas de la Policía Nacional, el Director General podrá crear y organizar, con carácter permanente o transitorio, áreas funcionales y grupos de trabajo. En el acto de creación de estas áreas y grupos, el Director General determinará sus tareas y responsabilidad y las demás disposiciones necesarias para su funcionamiento.

CAPITULO V

Órganos de Asesoría y Coordinación

Artículo 54. Junta Asesora del Ministerio de Defensa Nacional para las Fuerzas Militares. La Junta Asesora del Ministerio de Defensa Nacional para las Fuerzas Militares estará integrada por:

1. El Ministro de Defensa Nacional
2. El Comandante General de las Fuerzas Militares
3. Los Comandantes del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.
4. Los Oficiales Generales y de Insignia en servicio activo, que se encuentren en la guarnición de Bogotá.

Artículo 55. Junta Asesora del Ministerio de Defensa Nacional para la Policía Nacional. La Junta Asesora del Ministerio de Defensa Nacional para la Policía Nacional estará integrada por:

1. El Ministro de Defensa Nacional.

2. El Director General de la Policía Nacional.
3. El Subdirector de la Policía Nacional.
4. Los Oficiales Generales de la Policía Nacional en servicio activo, que se encuentren en la guarnición de Bogotá.

Artículo 56. Presidencia de las Juntas Asesoras. El Ministro de Defensa Nacional presidirá las Juntas Asesoras tanto de las Fuerzas Militares como de la Policía Nacional.

Parágrafo. Cuando se trate de asuntos de personal, el Ministro podrá delegar esta función en el Comandante General para la Junta Asesora de las Fuerzas Militares y en el Director General para la Junta Asesora de la Policía Nacional.

Artículo 57. Funciones de las Juntas Asesoras.

1. Asesorar al Ministro de Defensa Nacional en todos los asuntos relativos a la organización y preparación de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional para la defensa de la soberanía nacional, el mantenimiento del orden interno y la seguridad nacional.
2. Asesorar al Ministro en la preparación de los planes referentes a la administración de los bienes destinados a la defensa nacional y en la aplicación de los fondos que se incluyan anualmente en el presupuesto nacional para el sostenimiento y dotación de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional y en los demás asuntos que el Ministro someta a su consideración.
3. Aprobar o modificar las clasificaciones de los Oficiales y recomendar al Gobierno, por intermedio del Ministro de Defensa Nacional los ascensos, llamamientos al servicio y retiros de los Oficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, así como recomendar los nombres de los Oficiales Superiores que deban asistir a los cursos reglamentarios, de acuerdo con las normas legales sobre la materia.

Artículo 58. Citaciones e invitaciones especiales. Por determinación del Ministro o recomendación de las Juntas, podrán ser citados a sus deliberaciones otros funcionarios militares o civiles del Ministerio, los cuales tendrán voz pero no voto. Igualmente, podrán invitarse en casos especiales, personas nacionales o extranjeras, ajenas al Ministerio, con el fin de que hagan exposiciones relacionadas con determinados asuntos.

Artículo 59. Asistencia de Jefes de Personal. Cuando las Juntas Asesoras deban estudiar ascensos, retiros, llamamientos a cursos o al servicio u otros movimientos de personal, el Ministro de Defensa podrá invitar a los Jefes de Personal de las respectivas Fuerzas o de la Policía, con derecho a voz pero sin voto.

Artículo 60. Recomendaciones de las Juntas Asesoras. Las conclusiones de las Juntas se consignarán en forma de recomendaciones, que no podrán ser modificadas sino por el Ministro de Defensa Nacional. En los demás casos, las modificaciones deberán ser autorizadas por la respectiva Junta Asesora.

Artículo 64. Funciones del Consejo Nacional de Lucha contra el Secuestro y demás Atentados contra la Libertad Personal. El Consejo Nacional de Lucha contra el Secuestro y demás Atentados contra la Libertad Personal-Conasecumplirá las siguientes funciones:

1. Asistir al Presidente de la República y al Gobierno Nacional, en la formulación de la política integral tendiente a combatir los delitos atentatorios contra la libertad personal, en especial el secuestro y la extorsión.
2. Hacer el seguimiento y la evaluación de las medidas que se adopten con el fin de combatir las conductas que atentan contra la libertad personal en el país.
3. Coordinar las actividades de las agencias o entidades del Estado que desarrollan funciones relacionadas con la lucha por la erradicación de las conductas que atentan contra la libertad personal, en especial las relativas al secuestro y la extorsión.
4. Definir criterios con base en los cuales los organismos de seguridad lleven a cabo la recopilación y almacenamiento de los registros y datos estadísticos relacionados con las conductas delictivas que atentan contra la libertad personal, en especial el secuestro y la extorsión y con su contexto socioeconómico.
5. Trazar políticas que sirvan de guía para la realización de las acciones conducentes al pronto rescate de las víctimas y a la captura de los responsables de los atentados contra la libertad personal, en especial el secuestro y la extorsión.
6. Impartir pautas de organización, administración, financiación y operación con el fin de que se cumplan de manera eficaz las actividades tendientes al buen desarrollo de las labores de inteligencia y operaciones que realicen los Grupos de Acción Unificada Gaulas y de las Unidades que los conforman.
7. Formular directrices para hacer efectiva la cooperación con las investigaciones a cargo de la Fiscalía General de la Nación.
8. Trazar políticas que orienten el buen funcionamiento y un mayor impacto del sistema de pago de recompensas.
9. Velar por el adecuado respeto al Derecho Internacional Humanitario.
10. Definir políticas, estrategias y procedimientos generales bajo los cuales operará administrativa y financieramente el Fondo Nacional para la Defensa de la Libertad Personal, Fondelibertad.
11. Aprobar el anteproyecto de presupuesto del Fondelibertad para su trámite correspondiente.
12. Adoptar y examinar los indicadores de gestión del Fondelibertad.
13. Adoptar reglamentaciones para la administración del Fondelibertad, señalando de manera especial la disposiciones sobre programación del gasto y ejecución de los recursos del mismo.
14. Darse su propio reglamento en el cual se señalarán las reglas para sesionar, deliberar y tomar decisiones.
15. Presentar periódicamente informes al Presidente de la República y cuando él así se lo solicite, en relación con la ejecución de las políticas diseñadas para combatir los delitos contra la libertad personal, especialmente el secuestro y la extorsión.

Artículo 66. Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo. El Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 489 de 1998 y las normas que la reglamenten, tendrá a su cargo el seguimiento de la ejecución de las políticas de desarrollo administrativo.

CAPÍTULO VII

Disposiciones varias

Artículo 79. Asistencia militar. Es la atención al requerimiento del Gobernador,

	<p>del Alcalde y/o del Comandante de Policía, a la autoridad militar más cercana, cuando la Policía Nacional no esté por sí sola en capacidad de contener grave desorden o enfrentar una catástrofe o calamidad pública.</p> <p>Artículo 80. Control Operacional. Es la atribución definida por el Ministro de Defensa Nacional, en cada caso, que se da a determinados comandos de las Fuerzas Militares para conducir operaciones en las que intervengan la Policía Nacional y otros organismos nacionales de seguridad puestos bajo su control.</p> <p>Artículo 81. Acuerdos interinstitucionales. La Policía Nacional podrá suscribir convenios con entidades públicas para suministrar asistencia técnica operativa, que permita el fortalecimiento y la implementación de la seguridad de las mismas, para lo cual éstas proveerán los recursos para la adecuada prestación del servicio.</p> <p>Artículo 82. Grupos Internos de Trabajo. De conformidad con lo dispuesto en la ley 489 de 1998 y con el fin de atender las necesidades del servicio y cumplir con eficacia y eficiencia los objetivos, políticas y programas de la entidad, el Ministro de Defensa podrá crear y organizar, con carácter permanente o transitorio, grupos internos e trabajo. En el acto de creación de tales grupos se determinarán las tareas que deberán cumplir y las consiguientes responsabilidades y las demás normas necesarias para su funcionamiento.</p> <p>Artículo 83. Reorganización de la Oficina del Comisionado Nacional para la Policía Nacional. En los términos de los tres(3) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente Decreto, se implementará la nueva organización de la Oficina del Comisionado Nacional para la Policía Nacional.</p> <p>Artículo 85. Vigencia. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación, modifica parcialmente el Decreto 1890 de 1999 y deroga los Decretos 2158 de 1997, 1548 de 1999, 1588 de 1994, 1932 de 1999 y las demás disposiciones que le sean contrarias. (Documento 5)</p>
<p>Decreto 1790, 14 de septiembre de 2000</p>	<p>Por el cual se modifica el Decreto que regula las normas de carrera del personal de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares.</p> <p>TITULO I Disposiciones preliminares CAPITULO UNICO</p> <p>Artículo 1. Definición. Las Fuerzas Militares de la República de Colombia son las organizaciones instruidas y disciplinadas conforme a la técnica militar y constitucionalmente destinadas a la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional. Están constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.</p> <p>Artículo 2. Ámbito de aplicación. Por medio del presente Decreto se regula el régimen especial de la carrera profesional de los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares.</p>

Artículo 3. Escalafón de cargos. El escalafón de cargos constituye la base para determinar la planta de personal de las Fuerzas Militares. Es la lista de cargos dentro de la respectiva Fuerza, que se establece para cada uno de los grados de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares en servicio activo, clasificados por fuerza, arma, cuerpo y especialidad, mediante una clara definición de la función operacional, logística, administrativa, perfil y requisitos mínimos para el cargo.

Parágrafo. El Comando General de las Fuerzas Militares y los comandos de fuerza presentarán para aprobación del Ministro de Defensa Nacional el escalafón de cargos y sus modificaciones para sus respectivas dependencias.

Artículo 4. Determinación de la planta. La planta de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares, será fijada por el Gobierno Nacional, con base en las necesidades de las mismas, y tendrá como marco de referencia un plan quinquenal elaborado por el Ministerio de Defensa Nacional revisado anualmente. La planta detallará el número de miembros por grado y Fuerza.

TITULO II

De la jerarquía, clasificación y escalafón

CAPITULO I

Artículo 7. Validez profesional de grados militares. Los grados que el Gobierno Nacional otorgue a los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares, se considerarán títulos profesionales, tecnólogos o técnicos profesionales, según el caso, y por tanto, habilitarán a quienes los posean para el desempeño de funciones públicas en cargos que de acuerdo con las correspondientes disposiciones orgánicas o estatutarias, exijan acreditar el título.

Artículo 8. Privación del grado militar. De conformidad con el artículo 220 de la Constitución Política, los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares sólo podrán ser privados de los grados previstos en este Decreto, con arreglo a la Ley Penal y Disciplinaria Militar.

CAPITULO II

De la clasificación y escalafón

Artículo 11. Facultad para clasificar oficiales y suboficiales. El Gobierno clasificará a los oficiales de las Fuerzas Militares de acuerdo con las disposiciones del presente capítulo. El Ministro de Defensa Nacional, o los Comandantes de Fuerza cuando en ellos se delegue, procederán en la misma forma respecto del personal de suboficiales de la respectiva fuerza.

Artículo 27. Escalafón militar. Es la lista de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares en servicio activo, clasificados por Fuerza, Arma, Cuerpo y Especialidad y colocados en orden de grado y antigüedad, indicando los demás datos que faciliten su identificación militar.

Artículo 28. División del escalafón. El escalafón militar está dividido en escalafón regular y escalafón complementario.

Artículo 29. Escalafón regular. Es el conformado por los oficiales y suboficiales

egresados de las escuelas de formación o de las unidades autorizadas para adelantar cursos, mientras permanezcan en servicio activo.

Artículo 30. Escalafón complementario. Es el conformado por aquellos oficiales que, habiendo reunido los requisitos de tiempo mínimo y excelente conducta, demuestren condiciones profesionales excepcionales en su grado para continuar en servicio activo.

Parágrafo. El Gobierno Nacional, reglamentará los requisitos para el ingreso al escalafón complementario.

Artículo 31. Límite de permanencia en el escalafón complementario. El oficial inscrito en el escalafón complementario, no podrá pertenecer por más de cinco (5) años a éste.

Parágrafo 1. Lo anterior no obsta para que el oficial inscrito en el escalafón complementario pueda ser retirado del servicio activo en cualquier época, por llamamiento a calificar servicios, por retiro discrecional, por disminución de la capacidad sicofísica para la actividad militar, por incapacidad profesional, por inasistencia al servicio sin causa justificada, de acuerdo con lo dispuesto en el Código de Justicia Penal Militar para el delito de abandono del servicio, o por conducta deficiente.

Parágrafo 2. Para el reconocimiento y pago de prestaciones sociales con base en el sueldo básico devengado y partidas computables, el personal inscrito en el escalafón complementario deberá acreditar un tiempo mínimo de dos (2) años de servicio en el mismo, salvo los casos de la disminución de la capacidad sicofísica para la actividad militar, incapacidad absoluta y permanente o gran invalidez o muerte

Artículo 32. Cambio de escalafón. Los oficiales del escalafón regular que de conformidad con lo establecido en el artículo 30 de este Decreto, sean inscritos en el escalafón complementario, no podrán volver a pertenecer a aquél ni ascender al grado inmediatamente superior. Su actividad profesional está encauzada a servir, exclusivamente en dependencias administrativas.

TITULO III

De la administración de personal

CAPITULO I

Del ingreso, ascenso y formación de los oficiales y suboficiales

Artículo 33. Ingreso y ascenso. El ingreso y ascenso de los oficiales de las Fuerzas Militares se dispone por el Gobierno Nacional y el de los suboficiales por el Ministro de Defensa Nacional o los comandos de las respectivas fuerzas cuando en ellos se delegue, de acuerdo con las normas del presente Decreto.

Parágrafo 1. Para ingresar a las Fuerzas Militares como oficial o suboficial es condición mínima ser colombiano y soltero.

Parágrafo 2. Se exceptúa de la condición de soltería a los oficiales y suboficiales del Cuerpo Administrativo y del cuerpo de Justicia Penal Militar.

Artículo 34. Ingreso al escalafón. Salvo las excepciones que contempla el presente Decreto en el artículo 37, los oficiales ingresarán a las Fuerzas Militares como Subteniente en el Ejército y en la Fuerza Aérea y como Teniente de Corbeta en la Armada Nacional. Los suboficiales ingresarán a las Fuerzas Militares como

Cabos terceros en el Ejército, como Marinero segundo en la Armada Nacional y como Suboficial aerotécnico en la Fuerza Aérea.

Artículo 35. Periodo de prueba. Los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares ingresarán al escalafón en período de prueba por el término de un (1) año, durante los cuales serán evaluados para apreciar su eficiencia, adaptación y condiciones para el servicio.

La evaluación se producirá dentro de los treinta (30) días calendario siguientes al vencimiento del período de prueba.

Los oficiales y suboficiales que superen el período de prueba y obtengan concepto favorable para continuar en las Fuerzas Militares quedarán automáticamente en propiedad en el respectivo grado, los que no superen el período de prueba serán retirados del servicio activo.

Artículo 44. Obtención de grados. Para obtener el grado de Subteniente en el Ejército y en la Fuerza Aérea y Teniente de Corbeta en la Armada Nacional, son requisitos indispensables haber cursado y aprobado los estudios reglamentarios, en las escuelas de formación de oficiales y ser propuestos por el Comandante de la respectiva Fuerza.

Para obtener el grado de Cabo Tercero en el Ejército, o su equivalente en las otras Fuerzas, se requiere aprobar los correspondientes cursos, en las escuelas de formación de suboficiales, o en las unidades autorizadas para adelantarlos, y ser propuestos para el efecto por el Director o Comandante de la respectiva escuela o unidad.

Parágrafo 1. Exceptúense los alumnos de las escuelas de formación de oficiales y suboficiales que sean enviados por el Gobierno Nacional en comisión, a adelantar estudios en institutos militares del exterior para obtener el primer grado en la carrera de oficial o suboficial, grado que les será reconocido para su ingreso al respectivo escalafón. Una vez escalafonados, deberán efectuar el curso de ambientación a la normatividad de la carrera militar nacional en la respectiva escuela de formación.

Parágrafo 2. Podrán ingresar al curso de formación de oficiales o suboficiales en las respectivas escuelas, los nacionales de otros países que sean aceptados por el Gobierno Nacional, a quienes se les conferirá el título de oficial o suboficial honorario, previa aprobación del correspondiente curso.

Parágrafo 3. Previo concepto de la Junta Asesora del Ministerio de Defensa para las Fuerzas Militares, el Ministro de Defensa Nacional, cuando así le haya sido delegado por el Presidente de la República para el caso de los oficiales, podrá autorizar la incorporación al respectivo escalafón a los nacionales colombianos que hayan adelantado por su cuenta los estudios necesarios para obtener el primer grado en la carrera de oficial o suboficial en institutos de formación militar en el exterior. Una vez escalafonados, deberán efectuar un curso sobre la normatividad de la carrera militar nacional en la respectiva escuela de formación.

Artículo 47. Aprobación de grados. Los grados de oficiales generales y oficiales de insignia que confiera el Gobierno Nacional, se someterán a la aprobación del Senado de la República. Obtenida dicha aprobación, los ascensos producirán todos sus efectos desde la fecha señalada en el Decreto que los otorgó.

Artículo 49. Prelación en ascensos por clasificación. Las listas de clasificación de que trata el Reglamento de Evaluación y Clasificación del personal de las

Fuerzas Militares determinan el orden de prelación en los ascensos, el cual será objeto de reglamentación por parte del Gobierno Nacional.

Artículo 50. Antigüedad. La antigüedad de los oficiales y suboficiales se contará en cada grado a partir de la fecha que señale la disposición que confiere el último ascenso. Cuando la misma disposición ascienda a varios oficiales o suboficiales a igual grado, con la misma fecha y dentro de la misma lista de clasificación, la antigüedad se establecerá por el ascenso anterior, y así sucesivamente, hasta llegar al orden de colocación en la disposición que confirió el primer grado de la jerarquía correspondiente.

Artículo 51. Condiciones de los ascensos. Los ascensos se confieren a los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares en actividad que satisfagan los requisitos legales, dentro del orden jerárquico, de acuerdo con las vacantes existentes conforme al decreto de planta respectivo, al escalafón de cargos y con sujeción a las precedencias resultantes de la clasificación en la forma establecida en el Reglamento de Evaluación y Clasificación para el personal de las Fuerzas Militares.

Artículo 52. Requisitos comunes para ascenso. Para ingresar y ascender en las Fuerzas Militares se requiere acreditar condiciones de conducta, profesionales y sicofísicas como requisitos comunes para todos los oficiales y suboficiales y además cumplir las condiciones específicas que este Decreto determina.

Parágrafo. El personal de oficiales y suboficiales que en el momento de ascenso sea declarado no apto por la Sanidad Militar como consecuencia de heridas en combate o como consecuencia de la acción directa del enemigo, en conflicto internacional o en tareas de mantenimiento o restablecimiento del orden público interno, podrá ascender al grado inmediatamente superior con novedad fiscal, antigüedad y orden de prelación en que asciendan sus compañeros de curso o promoción, previo cumplimiento de los requisitos establecidos por el presente Decreto, a excepción del requisito de mando de tropas en el Ejército, el tiempo de embarco o de mando en la Armada Nacional y el tiempo de mando y horas de vuelo en la Fuerza Aérea, Ejército y Armada.

Artículo 53. Requisitos mínimos para ascenso de oficiales. Los oficiales de las Fuerzas Militares podrán ascender en la jerarquía al grado inmediatamente superior cuando cumplan los siguientes requisitos mínimos:

- a. Tener el tiempo mínimo de servicio efectivo establecido para cada grado en el presente Decreto.
- b. Capacidad profesional, acreditada con las evaluaciones anuales reglamentarias.
- c. Adelantar y aprobar los cursos de ascenso reglamentarios.
- d. Acreditar aptitud psicofísica de acuerdo con el reglamento vigente.
- e. Acreditar los tiempos mínimos de mando de tropa, embarco o vuelo, para los grados de Subteniente, Teniente, Capitán y sus equivalentes en la Armada Nacional, como se estipula en el presente Decreto.
- f. Concepto favorable de la Junta Asesora del Ministerio de Defensa.
- g. Tener la clasificación para ascenso de acuerdo con el Reglamento de Evaluación y Clasificación.

Parágrafo. El requisito de curso de que trata el literal c en el caso del personal de oficiales que se desempeñan en el área de inteligencia militar encubierta, se

podrá cumplir mediante un mecanismo alterno que adoptará el comandante de fuerza respectivo, con aprobación del Comando General de las Fuerzas Militares.

Artículo 54. Requisitos mínimos para ascenso de suboficiales. Los suboficiales de las Fuerzas Militares podrán ascender en la jerarquía al grado inmediatamente superior, cuando cumplan los siguientes requisitos mínimos:

- a. Tener el tiempo mínimo de servicio efectivo establecido para cada grado en el presente Decreto.
- b. Capacidad profesional, acreditada con las evaluaciones anuales y las calificaciones de los cursos y exámenes para ascenso establecidos por los respectivos comandos de fuerza.
- c. Acreditar aptitud psicofísica de acuerdo con el reglamento vigente.
- d. Acreditar los tiempos mínimos de servicio en tropas o de embarco, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.
- e. Tener la clasificación para ascenso de acuerdo con el reglamento de Evaluación y Clasificación.

Parágrafo 1. Para ascender al grado de Sargento Mayor o su equivalente, el respectivo comando de fuerza escogerá libremente entre los Sargentos Primeros, Suboficiales Jefes y Técnicos Subjefes que reúnan las condiciones generales y específicas establecidas en el presente Decreto, salvo lo relativo a los cursos o exámenes para ascenso.

Parágrafo 2. Para ascender al grado de Sargento Segundo de las armas en el Ejército, Suboficial Segundo de Infantería de Marina en la Armada Nacional y Técnico Segundo del Cuerpo Técnico de Seguridad y defensa de bases aéreas en la Fuerza Aérea, el Suboficial deberá aprobar con anterioridad un curso para adquirir una especialidad de combate.

Parágrafo 3. El requisito de curso de que trata el literal b en el caso del personal de suboficiales que se desempeñan en el área de inteligencia militar encubierta, se podrá cumplir mediante un mecanismo alterno que adoptará el comandante de fuerza respectivo.

Artículo 55. Tiempos mínimos de servicios en cada grado. Fíjense los siguientes tiempos mínimos de servicios en cada grado como requisito para ascender al grado inmediatamente superior.

a. Oficiales

- | | |
|--|--------|
| 1. Subteniente o Teniente de Corbeta | 4 años |
| 2. Teniente o Teniente de Fragata | 4 años |
| 3. Capitán o Teniente de Navío | 5 años |
| 4. Mayor o Capitán de Corbeta | 5 años |
| 5. Teniente Coronel o Capitán de Fragata | 5 años |
| 6. Coronel o Capitán de Navío | 5 años |
| 7. Brigadier General o Contraalmirante | 4 años |
| 8. Mayor General o Vicealmirante | 4 años |

b. Suboficiales

- | | |
|---|--------|
| 1. Cabo Tercero, Marinero Segundo o Aerotécnico | 3 años |
|---|--------|

2. Cabo Segundo, Marinero primero o Técnico Cuarto	3 años
3. Cabo Primero, Suboficial Tercero o Técnico Tercero	4 años
4. Sargento Segundo, Suboficial Segundo o Técnico Segundo	5 años
5. Sargento Viceprimero, Suboficial Primero o Técnico Primero	5 años
6. Sargento Primero, Suboficial Jefe o Técnico Subjefe	5 años

Parágrafo 1. La aplicación del tiempo mínimo en los grados de subteniente y cabo tercero y sus equivalentes en las fuerzas, empezará a regir para el personal que asciende a partir del 1 de enero del año 2001.

Parágrafo 2. Atendiendo el sistema de evaluación y clasificación, y acciones extraordinarias de valor o resultados operacionales, la Junta Asesora del Ministerio de Defensa para las Fuerzas Militares podrá autorizar ascensos de hasta el 10% de cada promoción de oficiales de cada fuerza, hasta con un año de anterioridad al tiempo mínimo establecido en el presente artículo.

Para efectos salariales el oficial deberá haber cumplido el tiempo mínimo establecido en este artículo para el respectivo grado.

Artículo 56. Requisitos para ejercer mando en el ejército. Para ejercer cualquier cargo de Comando de unidad en los diferentes niveles hasta unidad operativa, es requisito indispensable haber ocupado un cargo de mando inmediatamente inferior por un tiempo mínimo de un (1) año.

Parágrafo. El Comando del Ejército, mediante resolución determinará los cargos de mando.

Artículo 60. Requisitos para ejercer mando en la Fuerza Aérea. Es requisito indispensable para ejercer el cargo de Comandante de unidades aéreas en los diferentes niveles hasta comando aéreo, haber ocupado un comando inmediatamente inferior por un tiempo mínimo de un (1) año.

Artículo 63. Restricciones para el ejercicio de algunos cargos de mando. Los cargos de Comandante General de las Fuerzas Militares, Jefe del Estado Mayor Conjunto e Inspector General de las Fuerzas Militares, así como los que más adelante se enumeran dentro de cada Fuerza, sólo podrán ser desempeñados por oficiales de las armas del Ejército, por oficiales del Cuerpo Ejecutivo de la Armada, en las especialidades de superficie, submarinos y aviación naval y por oficiales pilotos de la Fuerza Aérea. A saber:

a. Ejército

Comandante del Ejército, Segundo Comandante y Jefe de Estado Mayor de la Fuerza, Inspector General del Ejército, Comandante de Unidad Operativa y Comandante de Unidad Táctica de Combate o de apoyo de Combate.

b. Armada

Comandante de la Armada, Segundo Comandante de la Fuerza, Jefe de Operaciones Navales, Comandante de Fuerza Naval y Comandante de Unidad a Flote.

c. Fuerza Aérea

Comandante de la Fuerza Aérea, Segundo Comandante y Jefe de Estado Mayor Aéreo, Inspector General de la Fuerza Aérea, Jefe de Operaciones Aéreas, Comandante de Comando Operativo y Comandante de Grupo Operativo.

Parágrafo. No obstante lo establecido en el presente artículo, los oficiales del

cuerpo ejecutivo especialidad Infantería de Marina podrán desempeñarse como comandantes de Fuerza Naval, cuando sólo tengan dentro de su organización unidades fluviales.

Artículo 64. Facultad para determinar cargos y tiempos mínimos. El Gobierno Nacional determinará los cargos y los tiempos mínimos de permanencia en ellos, como requisitos para ascenso al grado inmediatamente superior, de los oficiales del Cuerpo Administrativo de las Fuerzas Militares.

Artículo 65. Ascenso de generales y oficiales de insignia. Para ascender a los grados de Mayor General o Vicealmirante y General o Almirante, el Gobierno Nacional escogerá libremente entre los Brigadieres Generales o Contraalmirantes y los Mayores Generales o Vicealmirantes que reúnan las condiciones generales y específicas que este Decreto determina.

Parágrafo. Los Oficiales Generales y de Insignia de las Fuerzas Militares que fueren nombrados para desempeñar en propiedad los cargos de Comandante General de las Fuerzas Militares, Jefe de Estado Mayor Conjunto, Comandantes del Ejército Nacional, la Armada Nacional y la Fuerza Aérea Colombiana, serán ascendidos al grado inmediatamente superior al que ostenten en el momento del nombramiento, siempre y cuando exista la vacante en la planta de la respectiva fuerza y el oficial haya permanecido por lo menos las tres cuartas partes del tiempo reglamentario en el grado.

Artículo 66. Ascenso a brigadier general o contraalmirante. Para ascender al grado de Brigadier General o Contraalmirante, el Gobierno Nacional escogerá libremente entre los Coroneles o Capitanes de Navío que hayan cumplido las condiciones generales y especiales que este Decreto determina, que posean el título de oficial de Estado Mayor y además que hayan adelantado y aprobado el "Curso de Altos Estudios Militares" en la Escuela Superior de Guerra de Colombia, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

Artículo 67. Ascenso a coronel o capitán de navío. Para ascender al grado de Coronel o Capitán de Navío, el Gobierno Nacional escogerá libremente entre los Tenientes Coroneles o Capitanes de Fragata que hayan cumplido las condiciones generales y especiales que este Decreto determina.

Parágrafo 1. Los Tenientes Coroneles o Capitanes de Fragata que no fueren diplomados como oficiales de Estado Mayor, para ascender al grado de Coronel o Capitán de Navío, deberán acreditar un título de postgrado en su especialidad, obtenido de acuerdo a las normas de educación superior.

Parágrafo 2. El requisito exigido en el parágrafo 1 del presente artículo será exigible transcurridos 2 años de la entrada en vigencia del presente Decreto, lapso durante el cual continuará vigente el consagrado en el parágrafo del artículo 63 del decreto 1211 de 1990.

Parágrafo 3. De acuerdo con las necesidades de las fuerzas y teniendo en cuenta la situación institucional, el Gobierno Nacional podrá exigir un curso como requisito para ascenso al grado de Coronel o Capitán de Navío.

Artículo 68. Curso de estado mayor. Para ascender al grado de Teniente Coronel o Capitán de Fragata; se requiere adelantar y aprobar un curso que se denominará «Curso de Estado Mayor», el cual se llevará a cabo en la Escuela Superior de Guerra de Colombia.

	<p>Parágrafo. Para ingresar al curso de que trata este artículo, los aspirantes seleccionados por los comandos de fuerza, deberán someterse a pruebas de admisión, de acuerdo con las disposiciones que para el efecto expida el Ministro de Defensa Nacional.</p> <p>Artículo 154. Vigencia y derogatorias. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación, deroga el Decreto Ley 1211 de 1990, con excepción del Capítulo I del Título III; artículos 113, 114, 115, 116, 117 y 118; del Capítulo II del Título III; Título V; Título VIII; artículos 242, 243, 244, 245, 246, 249, 250, 251, 253, 254, 259 261, 262 y 268; del Título IX y demás disposiciones que le sean contrarias. Así mismo deroga la Ley 416 de 1997. (Documento 6)</p>
<p>Decreto 1799, 14 de septiembre de 2000</p>	<p>Por el cual se dictan las normas sobre evaluación y clasificación para el personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares y se establecen otras disposiciones.</p> <p>TITULO I Generalidades CAPITULO I Objeto, naturaleza, objetivos, principios y criterios</p> <p>Artículo 1. Objeto y alcance. El presente decreto tiene por objeto determinar las normas, criterios, técnicas y procedimientos generales para la evaluación y clasificación de oficiales y suboficiales al servicio de las fuerzas militares, con excepción de los oficiales generales y de insignia.</p> <p>Parágrafo 1. La evaluación de los alumnos de las escuelas de formación de oficiales, suboficiales y soldados se regirá por disposiciones especiales del comando general de las fuerzas militares.</p> <p>Parágrafo 2. El personal militar que desempeñe cargos en la justicia penal militar será evaluado y clasificado en sus funciones jurisdiccionales de conformidad con las normas especiales que rigen la materia.</p> <p>Artículo 2. Naturaleza. el sistema de evaluación y clasificación para oficiales y suboficiales se fundamenta en los siguientes conceptos:</p> <p>A. Evaluación. Es un proceso continuo y permanente, por medio del cual se determina el desempeño profesional y el comportamiento personal con base en informaciones procedentes de diferentes fuentes, de acuerdo con los indicadores establecidos en los formatos de evaluación.</p> <p>B. Importancia de la evaluación.</p> <p>1) para el evaluado Ofrece una información válida acerca de su situación con respecto de sus metas personales y profesionales y otorga fundamentos para que tome las decisiones más adecuadas para la orientación de su vida profesional y personal.</p> <p>2) para el evaluador Establece el compromiso con el perfeccionamiento personal y profesional del subalterno y permite generar la orientación requerida. Facilita el cumplimiento de las funciones profesionales de dirigir, administrar e instruir al talento humano.</p>

3) para la institución

Da información válida para la toma de decisiones en cuanto a la administración del talento humano.

Artículo 3. Objetivos. Los objetivos de la evaluación son los siguientes:

A. Obtener y registrar información válida acerca del desarrollo del perfil profesional.

B. Valorar el desempeño profesional del evaluado durante un período determinado.

C. Identificar el personal que reúne los requisitos profesionales exigidos para continuar en la carrera militar.

D. Servir como instrumento para otorgar incentivos y aplicar correctivos, con base en las necesidades detectadas.

E. Detectar las necesidades de capacitación para el cumplimiento eficiente del objetivo institucional.

F. Determinar la responsabilidad del evaluador y evaluado a través del seguimiento permanente del desempeño profesional y el comportamiento personal.

Artículo 4. Principios. El proceso de evaluación debe ceñirse a los siguientes principios:

A. Favorabilidad. Significa que la evaluación parte de un concepto inicial positivo del evaluado.

B. Legalidad. Toda autoridad se ceñirá al ordenamiento jurídico al aplicar el presente decreto. Especial consideración merecen los aspectos que tienen relación con la preparación y elaboración de los documentos de evaluación y clasificación.

C. Debido proceso. Toda evaluación se basa en hechos concretos y en las condiciones demostradas por el evaluado. En ningún caso se tienen en cuenta los cargos proferidos contra el personal mientras no hayan sido resueltos o fallados definitivamente, sin perjuicio que la iniciación de las investigaciones sean registradas en el folio de vida.

D. Objetividad. La evaluación debe basarse en hechos observados, probados y medibles.

E. Publicidad. Toda autoridad evaluadora tiene el ineludible deber de dar a conocer al evaluado los documentos de evaluación dentro de los plazos fijados por este decreto.

F. Imparcialidad. La evaluación como documento base para la selección del personal debe reflejar ecuanimidad, entereza y valor ético del evaluador, sin admitir sentimientos de benevolencia, simpatía o animadversión.

G. Especificidad. La evaluación debe ser específica, es decir, comprender sólo el desempeño profesional y el comportamiento personal.

H. Aplicabilidad. La evaluación debe realizarse de acuerdo con las exigencias propias de la carrera militar y del cargo.

I. Obligatoriedad. Es obligatorio evaluar al personal de que trata el artículo primero del presente decreto.

Parágrafo. En ningún caso la evaluación se tomará como un medio disciplinario, pero si se tendrán en cuenta las sanciones impuestas, los estímulos otorgados y los resultados obtenidos en el desempeño del cargo.

Artículo 5. Criterios. En el proceso de evaluación y clasificación se tendrán en

	<p>cuenta las siguientes orientaciones:</p> <p>A. Las autoridades evaluadoras deben compenetrarse plenamente con la importancia y la seriedad de las evaluaciones, agotando conscientemente todos los medios para que estas reflejen una apreciación justa y exacta del evaluado, a la vez que constituya motivo de prestigio profesional y confianza para el evaluador. Tanto la benevolencia como la extrema severidad, demeritan el valor de la evaluación.</p> <p>B. El proceso de evaluación y clasificación se constituye en herramienta de selección y permanencia, razón por la cual, es tarea ineludible e indelegable.</p> <p>C. La función de evaluar es parte importante de la conducción y administración de personal, puesto que permite colocar y emplear a los individuos de acuerdo con los méritos ya observados, siendo por lo tanto una de las funciones del mando, a la cual los comandantes deben dedicar toda la atención y el tiempo que sean necesarios para que la evaluación constituya un documento exacto y oportuno.</p> <p>D. El proceso de evaluación y clasificación es un mecanismo para mantener una cultura institucional y un ambiente adecuado de disciplina militar, orden interno y formación del profesional militar deseado.</p> <p>E. Todo evaluador observará separadamente cada uno de los aspectos que conforman las funciones y actividades desempeñadas por el evaluado, poniendo especial atención en aquellas que deben primar en razón de la misión institucional.</p> <p>F. Para efectos de evaluación únicamente se tendrán en cuenta las actividades desarrolladas por el evaluado dentro del lapso de evaluación correspondiente.</p> <p>G. Dentro de un proceso de evaluación y clasificación ideal para las fuerzas militares, la mayoría de los oficiales y suboficiales deberán encontrarse en niveles de excelencia profesional.</p> <p>Artículo 80. Derogatoria y vigencia. Este decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga el decreto de evaluación y clasificación para el personal de las fuerzas militares adoptado por el decreto 1253 de junio 27 de 1988 y las demás disposiciones que le sean contrarias. (Documento 7)</p>
Decreto 1495, 19 de julio de 2002	<p>Por el cual se reglamentan algunas disposiciones del Decreto-ley 1790 de 2000.</p> <p>CAPITULO II Del escalafón</p> <p>Artículo 10. Escalafón Militar. Los Comandos de Fuerza elaborarán anualmente los Escalafones Regulares y Complementarios de Oficiales y Suboficiales, clasificados por Arma, Cuerpo y Especialidad. El Comando General de las Fuerzas Militares elaborará un Escalafón General integrado de las Fuerzas.</p> <p>Artículo 11. Requisitos para ingreso al Escalafón Complementario. Para ingresar al Escalafón Complementario, los Oficiales deberán reunir los siguientes requisitos:</p> <p>a) Solicitud escrita dirigida al Comandante de la Fuerza, dentro de los sesenta (60) días siguientes a la fecha en que, cumpla el tiempo mínimo de servicio en el grado;</p> <p>b) Clasificación en lista 1, 2 o 3 en los tres (3) años anteriores a la solicitud de</p>

	<p>escalafonamiento; c) Aptitud psicofísica; d) Existencia de la necesidad de sus servicios en el Arma o Cuerpo respectivo, de acuerdo al escalafón de cargos, debidamente certificada por el Comandante de la Fuerza; e) Concepto favorable de la Junta Asesora del Ministerio de Defensa. Parágrafo. El cambio de Escalafón se dispondrá por decreto del Gobierno.</p> <p>Artículo 60. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga el Decreto Reglamentario número 989 de 1992, con excepción del Capítulo I del Título II; Capítulo I, Capítulo II, Capítulo III y Capítulo IV del Título IV, y demás disposiciones que le sean contrarias. <i>(Documento 8)</i></p>
--	--

C.2 No Vigentes

FECHA	CONTENIDO DE INTERÉS
<p>Decreto 1211, 8 de junio de 1990</p>	<p>Por el cual se reforma el estatuto del personal de oficiales y suboficiales de las fuerzas militares</p> <p>TITULO I Disposiciones preliminares</p> <p>Artículo 1. Definición. Las Fuerzas Militares son las organizaciones instruidas y disciplinadas conforme a la técnica militar y constitucionalmente destinadas a la defensa de la soberanía nacional y de las instituciones patrias. Están constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.</p> <p>Artículo 2. Ámbito del estatuto. Por medio de este estatuto se regula la carrera profesional de los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares y sus prestaciones sociales.</p> <p>Artículo 3. Determinación de la planta. La planta de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares, será fijada anualmente por el Gobierno Nacional, con base en las necesidades de las mismas. El Gobierno fijará la planta que debe regir para cada año antes 1 de octubre del año anterior y o lo hiciere, continuará rigiendo la que se encuentre vigente. En casos especiales, el Gobierno podrá modificar la planta fijada para el año respectivo.</p> <p>TITULO II De la jerarquía, clasificación, escalafón, ingreso, formación y ascenso CAPITULO I De la jerarquía</p> <p>Artículo 4. Jefe de las fuerzas militares. El presidente de la república es el comandante en jefe de las fuerzas militares.</p> <p>Artículo 9. Facultad para clasificar oficiales y suboficiales. El gobierno clasificará a los oficiales de las fuerzas militares de acuerdo con las disposiciones</p>

del presente capítulo. Los comandantes de fuerza procederán en la misma forma respecto del personal de suboficiales de la respectiva fuerza.

Artículo 23. Escalafón militar. En la lista de oficiales y suboficiales de las fuerzas militares en servicio activo, clasificados por arma, cuerpo y especialidad y colocados en orden de grado y antigüedad, indicando los demás datos que faciliten su identificación militar.

Artículo 24. División del escalafón. El escalafón militar está dividido en escalafón regular y escalafón complementario.

Artículo 25. Escalafón regular. Es el conformado por los oficiales y suboficiales egresados en las escuelas de formación o de las unidades autorizadas para adelantar cursos, mientras permanezcan en servicio activo.

Artículo 26. Escalafón complementario. Es el conformado por aquellos oficiales y suboficiales que, habiendo reunido los requisitos de tiempo mínimo y excelente conducta, demuestren buenas condiciones profesionales en su grado para continuar en servicio activo, pero no fueren ascendidos por carencia de las demás condiciones legales o por razón de las políticas generales sobre administración de personal.

Parágrafo. El gobierno nacional reglamentará los requisitos para el ingreso al escalafón complementario.

Artículo 27. Limite de permanencia en el escalafón complementario. El oficial o suboficial inscrito en el escalafón complementario no podrá pertenecer por más de cinco (5) años a éste.

Parágrafo 1. Lo anterior no obsta para que el oficial o suboficial inscrito en el escalafón complementario pueda ser retirado del servicio activo en cualquier época, por llamamiento a calificar servicios, por voluntad del gobierno, por disminución de la capacidad psicofísica para la actividad militar, por incapacidad profesional, por inasistencia al servicio por más de cinco (5) días sin causa justificada o por conducta deficiente.

Parágrafo 2. Para el reconocimiento y pago de prestaciones sociales con base en el sueldo básico devengado y partidas computables, el personal inscrito en el escalafón complementario deberá acreditar un tiempo mínimo de dos (2) años de servicio en el mismo, salvo los casos de disminución de la capacidad psicofísica para la actividad militar, incapacidad absoluta y permanente o gran invalidez y muerte.

Artículo 28. Cambio de escalafón. Los oficiales y suboficiales del escalafón regular, que de conformidad con lo establecido en el artículo 26 de este decreto, sean inscritos en el escalafón complementario, no podrán volver a pertenecer a aquél ni ascender al grado inmediatamente superior. Su actividad profesional está encausada a servir, exclusivamente en dependencias administrativas.

Artículo 29. Escalafón de cargos. Es la lista de cargos que anualmente se establece para cada uno de los grados de oficiales y suboficiales de las fuerzas militares en servicio activo, clasificados por arma, cuerpo y especialidad mediante una clara definición de funciones y requisitos mínimos.

CAPITULO III

Del ingreso, ascenso y formación de los oficiales y suboficiales

Artículo 32. Ingreso y ascenso. El ingreso y ascenso de los oficiales de las fuerzas militares se dispone por el gobierno, y el de los suboficiales por los comandos de las respectivas fuerzas, de acuerdo con las normas del presente estatuto.

Parágrafo. Para ingresar a las fuerzas militares como oficial o suboficial, es condición ser soltero y colombiano por nacimiento.

Artículo 34. Ingreso al escalafón. Salvo las excepciones que contempla el presente estatuto en los artículos 37 y 39, los oficiales ingresarán a las fuerzas militares como subteniente en el ejército, en el cuerpo de infantería de marina y en la fuerza aérea y como teniente de corbeta en la armada. Los suboficiales ingresarán a las fuerzas militares como cabos segundos en el ejército, en el cuerpo de infantería de marina, en los cuerpos de infantería de aviación, logístico y administrativo de la fuerza aérea, como marinero en la armada y como suboficial técnico cuarto en la fuerza aérea.

Artículo 35. Periodo de prueba. Los oficiales y suboficiales de las fuerzas militares ingresarán al primer grado del escalafón en período de prueba, por el término de un (1) año, durante el cual serán evaluados para apreciar la eficiencia, adaptación y condiciones para el ejercicio del cargo.

Los oficiales y suboficiales que superen el período de prueba y obtengan concepto favorable para continuar en las fuerzas militares, quedarán automáticamente en propiedad en el respectivo grado.

Al término del período de prueba, o durante él, los oficiales y suboficiales podrán ser retirados, por voluntad del gobierno o del comando de la respectiva fuerza, según el caso, sin sujeción al tiempo mínimo de servicio que para retiro por esta causal se establece en este decreto.

Artículo 42. Obtención de grados. Para obtener el grado de subteniente en el ejército, en el cuerpo de infantería de marina y en la fuerza aérea y teniente de corbeta en la armada, salvo en el cuerpo administrativo, son requisitos indispensables haber cursado y aprobado los estudios reglamentarios en las escuelas de formación de oficiales y ser propuestos por el director o comandante de la respectiva escuela.

Para obtener el grado de cabo segundo en el ejército o su equivalente en las otras fuerzas, se requiere aprobar los correspondientes cursos en las escuelas de formación de suboficiales o en las unidades autorizadas para adelantarlos y ser propuesto para el efecto por el comandante de la respectiva escuela o unidad.

Parágrafo 1. Exceptúense los alumnos de las escuelas de formación de oficiales y suboficiales, que sean enviados por el gobierno en comisión, a adelantar estudios en institutos militares del exterior para obtener el primer grado en la carrera de oficial o suboficial, grado que les será reconocido para su ingreso al respectivo escalafón.

Parágrafo 2. Podrán ingresar al curso de formación de oficiales o suboficiales en las respectivas escuelas, los nacionales de otros países que sean aceptados por el gobierno nacional, a quienes se les conferirá el título de oficial o suboficial honorario, previa aprobación del correspondiente curso.

Artículo 44. Aprobación de grados. Los grados de oficiales generales y oficiales de insignia que confiera el gobierno, se someterán a la aprobación del senado de la república. Obtenida dicha aprobación, los ascensos producirán todos sus efectos desde la fecha señalada en el decreto que los otorgó.

Artículo 46. Prelación de ascensos por clasificación. Las listas de clasificación de que trata el reglamento de evaluación y clasificación del personal de las fuerzas militares determinan el orden de prelación en los ascensos, el cual ser objeto de reglamentación por parte del gobierno

Artículo 47. Antigüedad. La antigüedad de los oficiales y suboficiales se contar en cada grado a partir de la fecha que señale la disposición que confiere el último ascenso. Cuando la misma disposición ascienda a varios oficiales o suboficiales a igual grado, con la misma fecha y dentro de la misma lista de clasificación, la antigüedad se establecer por el ascenso anterior, y así sucesivamente, hasta llegar al orden de colocación en la disposición que confirió el primer grado de la jerarquía correspondiente.

Artículo 48. Condiciones de los ascensos. Los ascensos se confieren a los oficiales y suboficiales de las fuerzas militares en actividad que satisfagan los requisitos legales, dentro del orden jerárquico, de acuerdo con las vacantes existentes conforme al decreto de planta respectivo, al escalafón de cargos y con sujeción a las precedencias resultantes de la clasificación en la forma establecida en el reglamento de evaluación y clasificación para el personal de las fuerzas militares.

Artículo 49. Requisitos comunes para el ascenso. Para ingresar y ascender en las fuerzas militares se requiere acreditar condiciones morales, intelectuales y psicofísicas, como requisitos comunes a todos los oficiales y suboficiales y además, cumplir las condiciones específicas que este estatuto determina.

Artículo 50. Requisitos mínimos para el ascenso de oficiales. Los oficiales de las fuerzas militares podrán ascender en la jerarquía al grado inmediatamente superior, cuando cumplan los siguientes requisitos mínimos:

- A. Tener el tiempo mínimo de servicio efectivo establecido para cada grado en el presente estatuto.
- B. Adelantar y aprobar los cursos de ascenso reglamentarios.
- C. Acreditar aptitud psicofísica de acuerdo con el reglamento vigente.
- D. Acreditar los tiempos mínimos de mando de tropa, embarco o vuelo, para los grados de subteniente, teniente y capitán y sus equivalentes en la armada nacional, como se estipula en el presente decreto.
- E. Concepto favorable de la junta asesora del ministerio de defensa.
- F. Tener la clasificación para ascenso de acuerdo con el reglamento de evaluación y clasificación.

Artículo 51. Requisitos mínimos para ascenso de suboficiales. Los suboficiales de las fuerzas militares pueden ascender en la jerarquía al grado inmediatamente superior, cuando cumplan los siguientes requisitos mínimos:

- A. Acreditar buena disciplina y comportamiento durante el tiempo de servicio en el grado.
- B. Capacidad profesional, acreditada con las evaluaciones anuales reglamentarias

y las calificaciones de los cursos y exámenes para ascenso establecidos por los respectivos comandos de fuerza.

C. Tener el tiempo mínimo de servicio efectivo establecido para cada grado.

D. Tiempo mínimo de servicio en tropas, o de embarco, de acuerdo con reglamentación que expida el gobierno nacional.

E. Tener la clasificación para ascenso de acuerdo con el reglamento de evaluación y clasificación.

Parágrafo 1. Para ascender al grado de sargento mayor o su equivalente, el respectivo comando de fuerza escoger libremente entre los sargentos primeros, suboficiales jefes y suboficiales técnicos subjefes que reúnan las condiciones generales y específicas establecidas en el presente decreto.

Parágrafo 2. Para ascender al grado de sargento viceprimero de las armas en el ejército, de infantería de marina en la armada y de infantería de aviación en la fuerza aérea, el suboficial deber aprobar con anterioridad un curso para adquirir una especialidad de combate.

Artículo 53. Requisitos para ejercer comando en el ejército. Para ejercer cualquier cargo de comando de unidad en los diferentes niveles hasta unidad operativa, es requisito indispensable haber ocupado un cargo de mando inmediatamente inferior por un tiempo mínimo de un año.

Artículo 60. Restricciones para el ejercicio de algunos cargos de mando. Los cargos de comandante general de las fuerzas militares, jefe del estado mayor conjunto e inspector general de las fuerzas militares, así como los que más adelante se enumeran dentro de cada fuerza, sólo podrán ser desempeñados por oficiales de las armas del ejército, por oficiales del cuerpo ejecutivo de la armada, en las especialidades de superficie, submarinos y aviación naval y por oficiales pilotos de la fuerza aérea.

A. Ejército.

Comandante del ejército, segundo comandante y jefe de estado mayor de la fuerza, inspector general del ejército, comandante de unidad operativa y comandante de unidad táctica de combate o de apoyo de combate.

B. Armada.

Comandante de la armada, jefe de operaciones navales y segundo comandante de la fuerza, jefe de estado mayor naval, comandante de fuerza naval y comandante de unidad a flote.

C. Fuerza Aérea

Comandante de la fuerza aérea, segundo comandante y jefe de estado mayor aéreo, inspector general de la fuerza aérea, jefe de operaciones aéreas, comandante comando operativo y comandante grupo operativo.

Parágrafo. No obstante lo establecido en el presente artículo, los oficiales de la armada del cuerpo de infantería de marina podrán desempeñarse como comandantes de fuerza naval, cuando solo tengan dentro de su organización unidades fluviales.

Artículo 61. Facultad para determinar cargos y tiempos mínimos. El gobierno determinar los cargos y los tiempos mínimos de permanencia en ellos, como requisito para ascenso al grado inmediatamente superior, de los oficiales del cuerpo administrativo de las fuerzas militares.

Artículo 64. Ascenso a brigadier general o contraalmirante. Para ascender al

	<p>grado de brigadier general o contraalmirante, el gobierno escoger libremente entre los coroneles o capitanes de navío que hayan cumplido las condiciones generales y especiales que este estatuto determina, que posean el título de oficial de estado mayor y además que hayan adelantado y aprobado el "curso de altos estudios militares" en la escuela superior de guerra de Colombia, de acuerdo con reglamentación que expida el gobierno nacional.</p> <p>Artículo 65. Ascensos de generales y oficiales de insignia. Para ascender a los grados de mayor general o vicealmirante y general o almirante, el gobierno escoger libremente entre los brigadieres generales o contraalmirantes y los mayores generales o vicealmirantes que reúnan las condiciones generales y específicas que este estatuto determina.</p> <p>Artículo 68. Sistema de calificación en los cursos. En todos los cursos de que trata el presente estatuto, el sistema de calificación ser numérico, con excepción de los cursos de altos estudios militares, curso de estado mayor y curso de información militar cuyo sistema de calificación ser reglamentado por el gobierno nacional.</p> <p>Artículo 69. Exámenes de habilitación. Los oficiales y suboficiales de las fuerzas militares que en cursos o exámenes de capacitación para ascenso perdieren una o dos materias, tendrán derecho a habilitar por una sola vez la materia o las materias perdidas cuya nota ser definitiva para la aprobación o pérdida del curso.</p> <p>Artículo 71. Curso de estado mayor. Para ascender al grado de teniente coronel o capitán de fragata, se requiere adelantar y aprobar un curso que se denominará "curso de estado mayor", el cual se llevar a cabo en la escuela superior de guerra de Colombia, de acuerdo con reglamentación que expida el gobierno nacional. Parágrafo. Para ingresar al curso de que trata este artículo, los aspirantes seleccionados por los comandos de fuerza deberán someterse a pruebas de admisión, de acuerdo con reglamentación que expida el gobierno nacional.</p> <p>Artículo 270. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga el decreto-ley 95 de 1989 y demás disposiciones que le sean contrarias. (Documento 9)</p>
--	--

II. Proyectos de ley

FECHA	CONTENIDO DE INTERÉS
Proyecto de Ley 022 del 20 de julio de 2003, Senado. Autores: Ministra de	<p>Por la cual se dictan disposiciones sobre la seguridad y defensa nacionales</p> <p>CAPÍTULO I Objeto y principios</p> <p>Objeto Artículo 1. Objeto de la ley. La presente ley tiene como objeto establecer el Sistema de Seguridad y Defensa Nacionales, el cual estará conformado por el</p>

<p>Defensa Martha Lucía Ramírez de Rincón y Ministro del Interior y Justicia Fernando Londoño Hoyos.</p> <p>Gaceta No. 351 de 2003.</p> <p>Ponente Senado: H.S. Manuel Ramiro Velásquez Arroyabe, H.S. Luis Alfredo Ramos Botero, H.S. Luis Guillermo Vélez Trujillo y H.S. Jairo Clopatofsky Ghisays.</p> <p>Primer debate Senado: Gaceta No. 622 de 2003.</p>	<p>conjunto de principios, políticas, objetivos, estrategias, procedimientos, organismos, funciones, responsabilidades de los componentes del Estado, y la utilización de los recursos en tal materia.</p> <p>Principios del sistema de seguridad y defensa nacionales Artículo 2. Principios. En desarrollo de los preceptos constitucionales, tanto las autoridades como los particulares deberán, dentro del ámbito de sus deberes y obligaciones, observar los siguientes principios:</p> <p>2.1. Respeto a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario. En todas las actuaciones en materia de seguridad y defensa nacionales, se respetarán las normas y principios consagrados tanto en la legislación nacional como en los Tratados Internacionales ratificados por la República de Colombia en materia de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario.</p> <p>2.2. Coordinación. Las autoridades civiles y la Fuerza Pública actuarán de manera coordinada para asegurar que las acciones emprendidas en materia de seguridad y defensa nacionales se desarrollen de manera pronta y eficiente.</p> <p>2.3. Colaboración. Las autoridades civiles y la Fuerza Pública deberán en el desarrollo de sus funciones y competencias propias apoyarse mutuamente con el propósito de cumplir sus obligaciones constitucionales y legales, así como promover la colaboración de la ciudadanía con las autoridades, en desarrollo del artículo 95 de la Constitución Política, con el fin de preservar la soberanía, la independencia, la integridad territorial y la convivencia pacífica.</p> <p>2.4. Protección. Las acciones emprendidas en materia de seguridad y defensa nacionales se dirigirán, básicamente, a proteger a todas las personas por igual, con el propósito de que éstas puedan ejercer sus derechos.</p> <p>2.5. Primacía del Poder Civil sobre el Militar. En el ejercicio de las competencias que le son propias la Fuerza Pública dará estricto cumplimiento al principio de primacía del poder civil sobre el militar, de conformidad con lo señalado en la Constitución Política y la ley.</p> <p>CAPÍTULO II Organismos del sistema de seguridad y defensa nacionales</p> <p>Artículo 3. Consejo de Seguridad y Defensa Nacionales. Créase el Consejo de Seguridad y Defensa Nacionales, adscrito a la Presidencia de la República, el cual reemplazará al Consejo Superior de Seguridad y Defensa Nacional, creado mediante el Decreto Ley 2134 de 1992, y tendrá las siguientes funciones:</p> <p>3.1. Evaluar la situación de seguridad y defensa nacional;</p> <p>3.2. Recomendar la adopción y modificación de políticas y objetivos de seguridad y defensa nacionales y hacer recomendaciones pertinentes;</p> <p>3.3. Presentar al Presidente de la República propuestas para la adopción de las políticas exteriores e internas de carácter militar y policial relacionadas con la seguridad y defensa nacional que permitan a la Fuerza Pública y demás entidades del Estado una integración y cooperación más efectiva;</p> <p>3.4. Coordinar la ejecución de la política de seguridad y defensa nacionales que en desarrollo de esta ley expida el Gobierno Nacional;</p> <p>3.5. Proponer planes específicos de seguridad y defensa para afrontar los factores de perturbación del orden público interno;</p> <p>3.6. Evaluar el Proyecto de Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional;</p> <p>3.7. Evaluar el cumplimiento de las políticas de seguridad y defensa, y la actuación de las instituciones del Estado para que procedan de manera</p>
---	--

- coordinada e integral en la ejecución de tales políticas;
- 3.8. Evaluar los planes de seguridad ciudadana preparados por la Dirección de la Policía Nacional y presentados por el Ministro de Defensa Nacional;
- 3.9. Dirigir y promover el intercambio de información, diagnósticos y análisis, entre los organismos estatales, así como también, velar por la coordinación de acciones y planes para efectuar el seguimiento y la evaluación del orden público, y las recomendaciones a que haya lugar;
- 3.10. Efectuar los requerimientos de información que considere pertinente a la Junta de Inteligencia Conjunta;
- 3.11. Darse su propio reglamento; y,
- 3.12. Las demás funciones que le asignen la ley y los reglamentos.

Artículo 4. Conformación. El Consejo de Seguridad y Defensa Nacional estará integrado por:

El Presidente de la República, quien lo presidirá:

El Ministro de Defensa Nacional

El Ministro del Interior y de Justicia.

El Ministro de Relaciones Exteriores.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público.

El Comandante General de las Fuerzas Militares

El Comandante General de las Fuerzas Militares.

El Director General de la Policía Nacional.

El Director del Departamento Administrativo de Seguridad -DAS-.

En ausencia del Presidente de la República, el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional será presidido por el Ministro de Defensa Nacional.

A las sesiones del Consejo podrán asistir, cuando sean invitados, otros servidores públicos o particulares, de acuerdo con los temas específicos a tratar.

Los Asesores del Consejo de Seguridad y Defensa Nacional participarán en las reuniones del Consejo.

Parágrafo 1. El Consejo de Seguridad y Defensa Nacionales tendrá dos (2) Asesores que serán de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República.

Su designación recaerá en personas de reconocida calidad y experiencia en materia de seguridad y defensa. Sus funciones serán las de prestar asesoría en forma permanente al Consejo de Seguridad y Defensa Nacionales y, llevar la Secretaría Técnica del mismo, para lo cual recibirán el soporte necesario del Ministerio de Defensa Nacional y actuarán bajo su orientación.

Parágrafo 2. El Consejo de Seguridad y Defensa Nacionales revisará semestralmente la estrategia de seguridad y defensa con el fin de realizar los ajustes que fueren necesarios.

Artículo 5. Reuniones. El Consejo de Seguridad y Defensa Nacionales se reunirá mensualmente y extraordinariamente cuando sea convocado por el Presidente del mismo. La asistencia a las reuniones será indelegable.

Artículo 6. Secretaría Técnica. La Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad y Defensa Nacionales estará a cargo de los Asesores designados por el Presidente de la República quienes coordinarán las reuniones, la elaboración de las actas y los demás aspectos necesarios para el funcionamiento del Consejo.

Parágrafo. Las actas del Consejo de Seguridad y Defensa Nacionales serán firmadas únicamente por quienes ejerzan la secretaría técnica

Artículo 7. Reserva Legal. Las deliberaciones, actos y todos los documentos del Consejo de Seguridad y Defensa Nacionales serán de carácter reservado.

Artículo 8. De los Consejos de Seguridad y de los Comités de Orden Público. Los Consejos de Seguridad y los Comités de Orden Público continuarán funcionando tal como lo dispone el Decreto 2615 de 1991 o las normas que lo modifiquen o sustituyan, y podrán ser convocados y presididos por el Presidente de la República, el Ministro de Defensa Nacional o su delegado.

Los Consejos de Seguridad a que se refiere el presente artículo podrán contar con un Comité Asesor, que se reunirá cuando las circunstancias lo ameriten y el cual estará conformado así:

- Tres (3) representantes de las Universidades que ostenten el cargo de rector o decano; y,
- Ocho (8) representantes del sector empresarial.

Los Comités Asesores podrán reunirse ordinariamente por lo menos una (1) vez cada dos (2) meses, con una agenda preestablecida, pero pueden convocarse extraordinariamente a solicitud de cualquiera de sus integrantes o de quien presida los Consejos de Seguridad.

Los Comités Asesores tendrán las siguientes funciones:

8.1. Asesorar a los Consejos de Seguridad en todos aquellos aspectos relacionados con la seguridad.

8.2. Presentar a los Consejos de Seguridad recomendaciones relacionadas con el mantenimiento y preservación de la seguridad en las respectiva circunscripción territorial.

8.3. Formular iniciativas tendientes a apoyar la función de la Fuerza Pública y del Departamento Administrativo de Seguridad -DAS- que permitan garantizar la seguridad de los habitantes y de la infraestructura del respectivo territorio;

8.4. Atender las demás solicitudes que en materia de seguridad le formulen los Consejos de Seguridad.

Artículo 9. Junta de Inteligencia Conjunta. Créase la Junta de Inteligencia Conjunta como un organismo asesor y consultivo, adscrito al Ministerio de Defensa Nacional, el cual ejercerá, con base en los principios de colaboración y coordinación, las siguientes funciones:

9.1. Coordinar la inteligencia estatal;

9.2. Presentar al Consejo de Seguridad y Defensa Nacionales los análisis consolidados de inteligencia estratégica, con el fin de que este órgano asesore al Presidente de la República en la dirección de la defensa, seguridad y convivencia ciudadana y en la toma de decisiones;

9.3. Proponer al Consejo de Seguridad y Defensa Nacionales las políticas a desarrollar en materia de inteligencia;

9.4. Procurar que cada agencia de inteligencia gubernamental se ocupe de la misión y atribuciones que le competen por mandato legal y de las tareas y objetivos que le han sido definidos y trazados por el Presidente de la República en materia de inteligencia, evitando la duplicidad de esfuerzos;

9.5. Elaborar y presentar cada año a consideración del Consejo de Seguridad y Defensa Nacional el Plan de Inteligencia Nacional (PIN), el cual incluirá los programas y objetivos que deberán orientar la actividad de inteligencia del Estado, durante la siguiente anualidad;

9.6. Velar porque las actividades de la comunidad de inteligencia se desarrollen

con sujeción al ordenamiento jurídico, de manera que se logre preservar la validez de la información obtenida en la ejecución de las mismas para que oriente eficazmente el desarrollo de las operaciones militares y de los procedimientos policiales, al igual que las investigaciones criminales y los medios de prueba obtenidos en la ejecución de las mismas;

9.7. Establecer prioridades y responsabilidades para el cumplimiento de los objetivos en materia de inteligencia;

9.8. Adoptar y modificar su propio reglamento, teniendo en cuenta las políticas fijadas en materia de inteligencia; y,

9.9. Las demás que le asignen el Presidente de la República, el Ministro de Defensa Nacional y el Reglamento.

Parágrafo. El plan a que hacer referencia el numeral 9.5. del presente artículo, deberá ser presentado a consideración del Consejo de Seguridad y Defensa Nacional a más tardar el primer día hábil del mes de diciembre de cada año.

Artículo 10. Conformación. La Junta de Inteligencia Conjunta estará integrada por:

- El Ministro de Defensa Nacional o el Viceministro [Comandante General de Las Fuerzas Militares] como su delegado, quien la preside.

- El Jefe del Departamento de Inteligencia del Estado Mayor Conjunto.

- El Director de Inteligencia del Ejército Nacional.

- El Director de Inteligencia de la Armada Nacional.

- El Director de Inteligencia de la Fuerza Aérea Colombiana.

- El Director de Inteligencia de la Policía Nacional.

- El Director General de Inteligencia del Departamento Administrativo de Seguridad -DAS-.

- El Director de la Unidad de Información y Análisis Financiero -UIAF- del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como miembro no permanente.

Parágrafo. Los Comandantes de la Fuerza Pública podrán asistir a las reuniones ordinarias y extraordinarias de la Junta, siempre que se considere conveniente.

Artículo 11. Reuniones. La Junta de Inteligencia Conjunta se reunirá ordinariamente cada semana y extraordinariamente cuando sea convocada por el Ministro de Defensa Nacional. La asistencia de sus miembros será indelegable, salvo lo dispuesto en el artículo anterior.

Para efectos del control de las funciones atribuidas a la Junta de Inteligencia Conjunta, habrá una Secretaria Técnica desempeñada por el Jefe del Departamento D2 del Comando General de las Fuerzas Militares, la cual estará encargada de las funciones de coordinación y soporte, de hacer el seguimiento de las decisiones adoptadas, de librar las comunicaciones pertinentes a las respectivas autoridades, de llevar las actas de las reuniones, así como de los demás aspectos necesarios para el funcionamiento de la Junta.

Artículo 12. Reserva Legal. Las deliberaciones, actos y todos los documentos de la Junta de Inteligencia Conjunta tendrán el carácter de reservados.

Artículo 13. De las Juntas de Inteligencia Regionales. Créase en cada departamento una Junta de Inteligencia Regional, dependiente de la Junta de Inteligencia Conjunta, la cual estará integrada así:

- El Gobernador del respectivo departamento;

- El Comandante de la Brigada o Batallón del Ejército o sus equivalentes en la

Armada Nacional y la Fuerza Aérea, con jurisdicción en el respectivo departamento, y si existieren varios, el que ellos designen;

- El Comandante del Departamento de Policía;
- El Director Seccional del DAS.

Las Juntas de Inteligencia Regionales y sus miembros, tendrán en relación con el departamento las mismas obligaciones e idénticas funciones asignadas a la Junta de Inteligencia Conjunta, a excepción de la consagrada en el numeral 9.5. del artículo 9 de la presente ley. No obstante, las Juntas de Inteligencia Regionales deberán presentar a más tardar el primer día hábil del mes de noviembre de cada año, a consideración de la Junta de Inteligencia Conjunta las recomendaciones y propuestas relacionadas con la función asignada a ésta en el numeral 9.5 del citado artículo.

Parágrafo primero. Las deliberaciones, actos y todos los documentos de las Juntas de Inteligencia Regionales tendrán el carácter de reservados.

Parágrafo segundo. Para efectos del control de las funciones atribuidas a las Juntas de Inteligencia Regionales, las mismas contarán con una Secretaria Técnica desempeñada por quien la respectiva Junta designe la cual estará encargada de las funciones de coordinación y soporte, de hacer el seguimiento de las decisiones adoptadas, de librar las comunicaciones pertinentes a las respectivas autoridades, de llevar las actas de las reuniones, así como de los demás aspectos necesarios para el funcionamiento de la Junta.

CAPÍTULO III

Funciones y atribuciones

Artículo 14. Del Presidente de la República. Además de las consagradas en la Constitución Política, en lo que atañe a la Seguridad y la Defensa Nacional, corresponde al Presidente de la República:

- 14.1. Dirigir y aprobar la Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional;
- 14.2. Dirigir y aprobar la Estrategia Militar y Policial;

Artículo 15. Del Ministro de Defensa Nacional. Además de las consagradas en la Ley 489 de 1998, en el Decreto Ley 1790 de 2000, en el Decreto Ley 1791 de 2000, en el Decreto 1512 de 2000, y demás normas que los modifiquen, adicionen o sustituyan, son funciones del Ministro en relación con la Seguridad y Defensa Nacional:

- 15.1. Dirigir, como cabeza del sector defensa, la ejecución de las políticas de Seguridad y Defensa Nacionales analizadas por el Consejo de Seguridad y Defensa Nacionales y aprobadas por el Presidente de la República;
- 15.2. Coordinar la elaboración de la Estrategia de Seguridad y Defensa Nacionales con los demás ministerios y departamentos administrativos, para el conocimiento del Consejo de Seguridad y Defensa Nacionales y la aprobación del Presidente de la República;
- 15.3. Revisar y conceptuar sobre la Estrategia Militar General y Policial para ser presentada al Consejo de Seguridad y Defensa Nacionales para su evaluación y al Presidente de la República para su aprobación;
- 15.4. Coordinar la elaboración del Plan Estratégico y el Plan de Desarrollo correspondiente al sector defensa;
- 15.5. Determinar las políticas sobre coordinación, asistencia militar y control operacional de la Policía Nacional, de acuerdo con las directrices del Presidente de la República y las recomendaciones del Consejo de Seguridad y Defensa

Nacional;
15.6. Las demás asignadas por el Presidente de la República y consagradas en la Constitución Política, la ley y los reglamentos.

Artículo 16. Del Comandante General de las Fuerzas Militares. Bajo la autoridad del Presidente de la República y del Ministro de Defensa Nacional, corresponde al Comandante General de las Fuerzas Militares, en relación con la Seguridad y Defensa Nacionales:

16.1. Ejercer el mando y la conducción de las Fuerzas Militares;

16.2. Asesorar al Presidente de la República y al Ministro de Defensa Nacional en los asuntos militares;

16.3. Elaborar la apreciación político estratégica nacional como aporte a los documentos de la estrategia de Seguridad y Defensa ;

16.4. Preparar y ejecutar los planes que, dentro del contexto del Plan de Seguridad y Defensa Nacionales, le correspondan al Comando General de las Fuerzas Militares para garantizar la defensa nacional;

16.5. Formular y presentar al Ministro de Defensa Nacional la Estrategia Militar General;

16.6. Consolidar y mantener actualizada la información para los planes de movilización que le sean asignados;

16.7. Organizar, entrenar, dirigir y planear el empleo de las Reservas de las Fuerzas Militares;

16.8. Determinar y difundir la Doctrina Militar para alcanzar los fines fijados en la Estrategia de Seguridad y Defensa Nacionales;

16.9. Las demás que asigne el Ministro de Defensa Nacional;

16.10. Las demás funciones que le asignen la ley y los reglamentos.

Artículo 17. Del Director General de la Policía Nacional. Bajo la dirección del Ministro de Defensa Nacional, además de las conferidas por la Constitución y la ley, corresponde al Director General de la Policía Nacional, en relación con la Seguridad y Defensa Nacionales:

17.1. Ejercer el mando y la conducción de la Policía Nacional;

17.2. Asesorar al Presidente de la República y al Ministro de Defensa Nacional en los asuntos policiales;

17.3. Elaborar la apreciación político estratégica de la seguridad ciudadana del país como aporte a los documentos de la estrategia de Seguridad y Defensa ;

17.4. Diseñar y ejecutar los planes que dentro del contexto del Plan de Seguridad y Defensa Nacional, le corresponde a la Policía Nacional para mantener la seguridad ciudadana;

17.5. Formular y presentar al Ministro de Defensa Nacional la Estrategia Policial General;

17.6. Elaborar y sustentar ante el Ministro de Defensa Nacional el Plan Estratégico de Operaciones Policiales;

17.7. Organizar, entrenar, dirigir y planear el empleo de las reservas de la Policía Nacional;

17.8. Desarrollar y difundir las normas y procedimientos policiales para alcanzar los fines fijados en la estrategia de Seguridad y Defensa Nacionales;

17.9. Las demás que asigne el Ministro de la Defensa Nacional;

17.10. Las demás funciones que le asigne la Ley y los reglamentos.

Artículo 18. De los Comandantes del Ejército Nacional, de la Armada

Nacional y de la Fuerza Aérea Colombiana. Bajo el mando del Comandante General de las Fuerzas Militares, corresponde a los Comandantes del Ejército Nacional, la Armada Nacional y la Fuerza Aérea Colombiana, con relación a la Seguridad y Defensa Nacionales:

- 18.1. Ejercer el mando y conducir las operaciones de la respectiva Fuerza;
- 18.2. Preparar y ejecutar los planes que les correspondan, en desarrollo de la Estrategia Militar Operativa;
- 18.3. Las demás que les asigne el Comandante General de las Fuerzas Militares;
- 18.4. Las demás funciones que le asigne la Ley y los reglamentos.

Artículo 19. Del Departamento Administrativo de Seguridad - D.A.S. Forma parte del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional y continuará cumpliendo las funciones establecidas en la Ley, los reglamentos y demás normas que lo complementen o modifiquen.

Artículo 20. De los Ministerios y Departamentos Administrativos. Además de las asignadas por la Ley y los reglamentos, les corresponde, con relación a la Seguridad y Defensa Nacionales;

- 20.1. Elaborar planes, directivas y documentos para el desarrollo de las normas y disposiciones que les competen con relación a la Seguridad y Defensa Nacionales;
- 20.2. Colaborar armónicamente entre sí, bajo los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia, con el propósito de dar cumplimiento a la Estrategia de Seguridad y Defensa Nacionales;
- 20.3. Promover los apoyos y atender los requerimientos del Ministerio de Defensa Nacional, para la formulación y el desarrollo de los Planes de Seguridad y Defensa Nacionales.

CAPÍTULO IV Planeamiento

Artículo 21. Niveles de planeamiento. La planeación de la Seguridad y Defensa Nacionales se da en los siguientes niveles que a continuación se señalan: Estratégico Nacional, tanto en las Fuerzas Militares como en la Policía Nacional.

21.1. Específicamente en las Fuerzas Militares:

- 21.1.1. Estratégico Militar General;
- 21.1.2. Estratégico Militar Operativo y,
- 21.1.3. Táctico.

21.2. Específicamente en la Policía Nacional:

- 21.2.1. Estratégico Corporativo;
- 21.2.2. Operacional y,
- 21.2.3. Táctico.

Parágrafo. En cada nivel de planeamiento se elaborarán los documentos correspondientes, de conformidad con las competencias establecidas en la presente ley y de acuerdo con la reglamentación respectiva.

Artículo 22. Planeamiento Estratégico Nacional. Este nivel de planeamiento corresponde al Presidente de la República y está contenido en la Estrategia de Seguridad y Defensa Nacionales, la cual define los principios, establece los objetivos nacionales inspirados en la Constitución Política, evalúa las amenazas, señala los objetivos estratégicos del Gobierno y articula el Plan de Seguridad y

Defensa Nacionales que contiene una definición de prioridades, acciones, recursos, metas y responsabilidades institucionales.

La elaboración de este documento estará a cargo del Ministro de Defensa Nacional, en coordinación con los demás ministerios y los departamentos administrativos, quien lo presentará para su análisis al Consejo de Seguridad y Defensa Nacionales y será aprobado por el Presidente de la República, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su posesión.

El documento será revisado por el Consejo de Seguridad y Defensa Nacionales, en sus reuniones mensuales, con el fin de determinar su avance y ejecución, y realizar los ajustes que fueren necesarios.

Además, el Ministerio de Defensa Nacional coordinará la elaboración del Plan Estratégico, que contiene los objetivos, las políticas, los programas, la programación presupuestal y las pautas para la evaluación de la gestión del Ministerio de Defensa Nacional. Este documento se emitirá dentro del último trimestre de cada año.

Así mismo, el Ministerio de Defensa Nacional coordinará la elaboración del Plan de Desarrollo del Sector, el cual contendrá los objetivos, las políticas, los programas y los recursos del sector. El Gobierno Nacional lo incorporará al proyecto del Plan Nacional de Desarrollo, de conformidad con las normas vigentes.

Artículo 23. Planeamiento Estratégico Militar General. Este nivel de planeamiento hace un análisis de las capacidades estratégicas de las Fuerzas Militares así como de sus necesidades; define sus objetivos y formula la Estrategia Militar General y/o los Planes de Guerra. Estos documentos serán elaborados por el Comando General de las Fuerzas Militares, quien por conducto del Ministro de Defensa Nacional los presenta para su análisis al Consejo de Seguridad y Defensa Nacional, para ser revisados y aprobados por el Presidente de la República dentro de los dos meses siguientes a la expedición de la Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional.

Artículo 24. Planeamiento Estratégico Militar Operativo. Es el nivel de planeamiento sujeto a lo ordenado por la Estrategia de Seguridad y Defensa Nacionales y la Estrategia Militar General. Comprende los Planes de Campaña, los cuales contienen las acciones operacionales propias las Fuerzas Institucionales y de los Comandos de los Teatros de Operaciones, consolidados y coordinados por el Comando General de las Fuerzas Militares.

Artículo 25. Planeamiento Táctico. Es el relativo al empleo de las unidades militares equivalentes a Brigada, Batallón o menores, mediante planes y órdenes de operaciones referentes a la acción en el área de combate dentro de un conflicto armado y en desarrollo de esquemas estratégicos de carácter militar.

Artículo 26. Planeamiento Policial Estratégico o Corporativo. Es el primer nivel de planeamiento que corresponde al Director General de la Policía Nacional que define la visión, misión, valores corporativos y los imperativos estratégicos, que constituyen los grandes temas sobre los cuales la institución debe centrar sus esfuerzos, atención y recursos de manera prioritaria para garantizar una respuesta efectiva en el mejoramiento de las condiciones de seguridad y convivencia ciudadana. Este nivel se cristaliza en el Plan Estratégico Institucional que se presenta por conducto del Ministerio de Defensa Nacional para aprobación

del Presidente de la República dentro de los dos meses siguientes a la expedición de la Estrategia de Seguridad y Defensa Nacionales

Artículo 27. Planeamiento Policial Operacional. Es el segundo nivel de planeamiento que corresponde a las Direcciones, Oficinas Asesoras y a las Regionales de la Institución, quienes de acuerdo con la misión asignada, establecen su compromiso mediante la formulación de metas y estrategias que permiten con los imperativos estratégicos alcanzar los objetivos institucionales.

Artículo 28. Planeamiento Táctico. Es el tercer nivel de planeamiento que corresponde a los Comandos de Departamento y Metropolitanas y a las Direcciones de Escuelas Seccionales de Formación, el cual consiste en formular estrategias concretas que permiten hacer realidad los imperativos estratégicos, metas y estrategias definidas en el segundo nivel por las Direcciones Operativa y Escuela Nacional de Policía General Santander, respectivamente.

Artículo 29. Control Operacional. El Ministerio de Defensa Nacional tiene la facultad de determinar, en cada caso, el Comando de las Fuerzas Militares que conducirá las operaciones en las que intervengan aquellas y la Policía Nacional, y para esos efectos reglamentará las circunstancias de su empleo.

CAPÍTULO V

De la participación ciudadana en la seguridad y defensa nacionales

Artículo 30. Apoyo del Estado. El Estado promoverá y apoyará las iniciativas de los particulares que tengan como fin la creación de agrupaciones y asociaciones ciudadanas voluntarias, con el fin de cooperar eficazmente entre sí y con las autoridades en la prevención del delito, y en el apoyo decidido a la seguridad ciudadana.

La Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada o quien haga sus veces, velará porque las empresas privadas de vigilancia apliquen el principio de solidaridad social en el cumplimiento de sus funciones, y colaboren entre ellas, y con la ciudadanía y las autoridades, en la vigilancia de los sectores inmediatamente vecinos a las áreas que se les ha encomendado cuidar. Dichas empresas deberán suministrar a las autoridades la información que estas le soliciten en todo lo que tenga que ver con la seguridad.

Parágrafo 1. Las autoridades podrán exigir el apoyo y la colaboración de quienes sean usuarios, concesionarios o licenciarios de frecuencias del espectro radioeléctrico o electromagnético, ya sean privadas o públicas, en el suministro de información relacionada con situaciones de orden público o de Seguridad y Defensa Nacionales.

Parágrafo 2. Cuando, para efectos de lo previsto en este artículo, los particulares se organicen a través de una forma asociativa que conlleve el otorgamiento de alguna forma de personalidad jurídica, deberán someterse al control y vigilancia de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada o quien haga sus veces.

Artículo 31. Colaboración empresarial. Cuando el Gobierno Nacional lo considere necesario, podrá solicitar a las empresas del sector privado, la destinación de algunos de sus empleados, con el fin de atender necesidades en proyectos específicos de seguridad y defensa, hasta por un término de tres (3) meses, prorrogables por dos (2) periodos iguales.

En el evento a que se refiere el inciso anterior, la colaboración solicitada deberá ser completamente voluntaria y, para ese efecto, deberá contarse con la autorización expresa y escrita tanto de la empresa como de los empleados seleccionados.

En todo caso, los salarios, prestaciones y demás emolumentos devengados por los empleados seleccionados, serán pagados por la empresa con quien tengan establecido el vínculo laboral y no habrá solución de continuidad.

Las empresas o el empleado o empleados de las mismas que presten la colaboración a que se refiere el presente artículo, en ningún caso tendrán vínculo con la entidad o entidades en donde se desarrolle el respectivo proyecto de seguridad y defensa y, por tanto, no les será aplicable el régimen salarial, prestacional o de seguridad social de las entidades o servidores públicos.

Sin embargo, quienes presten la colaboración a que se refiere el presente artículo, quedarán sujetos al régimen de responsabilidades, incompatibilidades e inhabilidades constitucionales y legales de los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas en lo relacionado con el proyecto de seguridad y defensa objeto de colaboración.

Artículo 32. Profesionales Oficiales de Reserva de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. Cuando el Ministro de la Defensa Nacional lo considere necesario, podrá solicitar a los Profesionales Oficiales de Reserva de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, su colaboración en el campo profesional en el que se desempeñen, con el fin de atender necesidades en proyectos específicos de seguridad y defensa, hasta por un término de tres (3) meses.

En el evento a que se refiere el inciso anterior, la colaboración solicitada deberá ser enteramente voluntaria y, para este efecto, deberá contarse con la autorización expresa y escrita del profesional oficial de reserva.

En caso de que el profesional oficial de reserva se encuentre vinculado con una empresa del sector privado, además de su autorización expresa y escrita, se requiere, en la misma forma, la autorización de la respectiva empresa. .

En todo caso, los salarios, prestaciones y demás emolumentos devengados por el profesional oficial de reserva, serán pagados por la empresa con quien tengan establecido el vínculo laboral y no habrá solución de continuidad.

Las empresas o el profesional Oficial de Reserva que presten la colaboración a que se refiere el presente artículo, en ningún caso tendrán vínculo con la entidad o entidades en donde se desarrolle el respectivo proyecto de seguridad y defensa y, por tanto, no les será aplicable el régimen salarial, prestacional o de seguridad social de las entidades o servidores públicos.

Sin embargo, el profesional Oficial de Reserva quedará sujeto al régimen de responsabilidades, incompatibilidades e inhabilidades constitucionales y legales de los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas en lo relacionado con el proyecto de seguridad y defensa objeto de colaboración.

CAPÍTULO VI

Disposiciones finales

Artículo 33. Gastos reservados. Los gastos reservados, asignados a las diferentes Unidades Ejecutoras del Ministerio de Defensa Nacional y al Departamento Administrativo de Seguridad -DAS-, destinados a actividades relacionadas con inteligencia y contra inteligencia para la seguridad y defensa nacionales, son aquellos que se definan como tales en los respectivos decretos

de liquidación del Presupuesto General de la Nación. Estos recursos únicamente podrán ser destinados a sufragar las erogaciones que se estimen necesarias para el cumplimiento de las funciones de Inteligencia y se distinguen por su carácter secreto y por estar sujetos a un sistema especial de justificación y control.

Las erogaciones efectuadas durante cada vigencia, con cargo a las apropiaciones autorizadas para gastos reservados, serán administradas, ejecutadas, legalizadas y contabilizadas observando plenamente lo establecido en las disposiciones de orden legal y reglamentario aplicables sobre la materia.

Parágrafo.- Los procedimientos internos aplicables al rubro de Gastos Reservados, estarán contenidos en un Manual de Gastos Reservados, expedido por el Ministerio de Defensa Nacional - Fuerzas Militares y por el Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional y al Departamento Administrativo de Seguridad -DAS-, según el caso, los cuales podrán ser adicionados, modificados o sustituidos, conforme a las necesidades propias del servicio, atendiendo la especialidad del rubro.

Artículo 34. Control y fiscalización de los gastos reservados. Un Grupo Auditor que dependa directamente del Contralor General de la República, tendrá entre sus funciones el ejercicio del control fiscal de los gastos reservados que se ejecuten en desarrollo de las actividades de seguridad y defensa nacionales, en los términos establecidos en la presente ley.

En ejercicio de su labor, la Contraloría General de la República desarrollará sus funciones únicamente con el alcance previsto en la Constitución y en las leyes y tendrá las facultades y atribuciones necesarias para el cumplimiento de su cometido.

Artículo 35. Reserva legal. La información relacionada con gastos reservados gozará de reserva legal. Para efectos de lo aquí dispuesto, se considera información reservada toda aquella que haya sido clasificada como tal, según los diferentes niveles aplicables y que se refiera a la aprobación, ejecución, justificación, dictamen, y control de los gastos reservados.

La información a la que se refiere el presente artículo sólo podrá ser examinada por los miembros del Grupo Auditor designados por el Contralor General de la República; su contenido no podrá hacerse público y el informe respectivo se rendirá en cuaderno separado que tendrá, también, el carácter de reservado y al cual sólo tendrán acceso las autoridades competentes, con fines de control político, penal, disciplinario o fiscal.

Parágrafo. Los miembros del Grupo Auditor tendrán el deber de guardar el secreto de toda la información relacionada con los gastos reservados a la que tengan acceso en el ejercicio de su gestión fiscalizadora. La inobservancia de esta obligación hará al infractor sujeto de las sanciones previstas en la legislación penal y disciplinaria.

Artículo 36. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga el artículo 17 del decreto 2615 de 1991, el Decreto Ley 2134 de 1992, el Decreto 2233 de 1995 y las disposiciones que le sean contrarias.
(Documento 10)

III. Informes Técnicos

A. CONPES

FECHA	CONTENIDO DE INTERÉS
DNP, CONPES 2824, Ministerio de Defensa, Consejería de Defensa y Seguridad, UJS (DNP), Bogotá, noviembre 22 de 1995	<p>INTRODUCCION</p> <p>El país ha experimentado profundas transformaciones en los últimos años, las cuales han tenido como objetivos afianzar y fortalecer la democracia y alcanzar un desarrollo económico y social dinámico que beneficie al conjunto de la población. La Fuerza Pública no ha sido ajena a dichas transformaciones, buscando una nueva definición del concepto de seguridad centrado en la tranquilidad de la comunidad y el ciudadano. En este contexto, las Fuerzas Militares (FFMM) deben revisar y mejorar su capacidad institucional para alcanzar los objetivos señalados y lograr niveles más altos de eficiencia y eficacia en el desarrollo de sus responsabilidades constitucionales y legales.</p> <p>Este documento presenta a consideración del CONPES un diagnóstico general de las condiciones más relevantes de las FFMM, los objetivos que para el período se propone el Gobierno Nacional en relación con ellas y los programas que permitan alcanzarlos.</p> <p>I. DIAGNOSTICO</p> <p>A. SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL</p> <p>La Seguridad (la situación de normalidad y de tranquilidad derivada de la realización de los fines esenciales del Estado) y la Defensa Nacional (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) no son responsabilidad exclusiva de las FFMM, aunque son su finalidad primordial. En la Seguridad y la Defensa Nacional deben participar todos los estamentos de la comunidad, de acuerdo con sus responsabilidades y funciones en el seno de la sociedad. Según dicha organización, las FFMM tienen funciones de conducción estratégica y la ejecución de las operaciones, bajo el liderazgo civil. Es por lo anterior que el Gobierno Nacional considera que, si bien las FFMM son un elemento decisivo para la Seguridad y Defensa Nacional, el desarrollo económico, social y político constituye el fundamento de la armonía y la convivencia pacífica, orientados a la promoción de un nuevo ciudadano.</p> <p>Desgraciadamente, de tiempo atrás, la sociedad colombiana ha venido enfrentando serias amenazas para su estabilidad y su progreso económico y social, debido a la acción violenta de grupos alzados en armas y de poderosas organizaciones criminales y terroristas. Estas amenazas requieren de un esfuerzo conjunto de todos los estamentos del Estado y la sociedad para aislar a los violentos y devolverle la tranquilidad a la ciudadanía. Parte esencial de esta labor la cumplen la fuerza pública y la justicia.</p> <p>B. LA FUERZA PUBLICA Y LAS FUERZAS MILITARES</p> <p>El Estado tiene la prerrogativa del uso legítimo y exclusivo de la fuerza para garantizar el cumplimiento de la ley, la estabilidad de las instituciones y la defensa de la soberanía nacional. Para ello cuenta con una organización que en Colombia está integrada en forma exclusiva por las FFMM y la Policía Nacional. Las diferencias en las funciones que la Constitución otorga a cada uno de estos dos</p>

cuerpos motiva un tratamiento independiente. Los lineamientos de política correspondientes a la Policía Nacional, contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998 "El Salto Social" fueron objeto del documento CONPES 2771 "Modernización de la Policía Nacional en el marco del plan de seguridad ciudadana". En Colombia, las FFMM están conformadas por tres cuerpos: Ejército, Armada y Fuerza Aérea, actualmente integradas por 161.083 personas, entre militares y civiles. El cuerpo más numeroso es el Ejército con el 80.5% de los efectivos, le sigue la Armada con el 12% y, finalmente, la Fuerza Aérea con el 7.5% (cuadros 1 y 2). Si bien el personal militar ha venido creciendo en forma importante en los últimos años, pasando de 78.000 en 1982 a 146.490 en 1995 (cuadro 3), éste sigue siendo similar al de otros países suramericanos. En 1990, el número de militares por cada 1.000 habitantes en Colombia (4.2)² era ligeramente inferior al promedio de la región (4.6) (gráfico 1).

C. RECURSOS HUMANOS

1. Reclutamiento, instrucción y entrenamiento

Recientemente ha sido actualizada la normatividad general sobre Reclutamiento y Movilización (Ley 48 de 1993) con el fin de adecuarla a las orientaciones generales de la Constitución Política. Cada año se incorporan aproximadamente 95.000 jóvenes a las filas para prestar servicio militar, o como voluntarios. Los soldados voluntarios son aquéllos que, después de terminado su servicio obligatorio, deciden permanecer en las Fuerzas. Su número ha venido creciendo de manera constante en los últimos años, para representar actualmente cerca del 20% del total de soldados. Por tener mayor experiencia, estas personas son destinadas con carácter prioritario a las unidades de orden público y contraguerrilla. Esta modalidad de contratación no está suficientemente estructurada, lo cual genera dificultades pues no existe un mecanismo claro para incorporar de manera eficiente y duradera a este personal. Se hace necesario revisar el actual sistema para brindar a los voluntarios una formación más idónea, con una posibilidad de incorporación permanente a las FFMM o una capacitación que les garantice una adecuada readaptación a la vida civil.

El reclutamiento de los soldados es un elemento esencial para el mantenimiento de unas FFMM con capacidad real de presencia y acción en todo el territorio nacional. La conscripción, en cumplimiento del artículo 216 de la Constitución, es la piedra angular del sistema. La composición mixta de las Fuerzas (regulares y voluntarios) es un elemento positivo, ya que permite mantener en filas a soldados ya entrenados. Pero, si se debiese reemplazar a todos los soldados que actualmente prestan el servicio por personal voluntario, los costos podrían multiplicarse entre 4 y 5 veces por año (sin tener en cuenta que el régimen debería cambiar radicalmente para hacerlo atractivo).

De otra parte, cada año egresan de las diferentes escuelas de formación aproximadamente 1.100 oficiales y 3.000 suboficiales. Sin embargo, existen deficiencias en instrucción y capacitación del personal de las FFMM. Se requiere fortalecer la capacitación profesional y tecnológica para alcanzar mayores niveles de eficiencia en las áreas operativas, administrativas y técnicas. Por otra parte, la demanda de personal uniformado activo obliga a reducir los tiempos de permanencia en los centros de formación, sin que concluyan los respectivos ciclos de instrucción.

En cuanto al reentrenamiento, por las mismas razones, no se cumplen los ciclos ideales para brindarle a los cuadros los conocimientos necesarios para que su desempeño sea eficiente. En este aspecto existe un considerable porcentaje de

cuadros (38% de Oficiales y 63% de Suboficiales) que durante su carrera han tenido que desempeñar cargos para los cuales no están suficientemente preparados.

A nivel de tropa, las deficiencias son más sensibles, y por lo general inciden en las múltiples actividades operacionales en las que se ven comprometidas las diferentes unidades tácticas. La instrucción de estas tropas se cumple en la 1a. y 2a. fase únicamente, es decir, el soldado recibe la instrucción básica, de escuadra, de pelotón y de especialistas. Se presenta una insuficiencia de medios para llevar a cabo la totalidad de los niveles de instrucción requeridos, lo que se traduce en bajos niveles de eficiencia en el desarrollo de las operaciones militares. Además, las escuelas de formación de todos los niveles presentan deficiencias de infraestructura y equipos, con los consiguientes niveles de congestión de alojamientos y comedores, así como el limitado acceso a ciertos equipos de entrenamiento.

2. Bienestar

Las FFMM disponen de un amplio conjunto de servicios orientados hacia el bienestar de sus integrantes, los cuales incluyen Salud (Instituto de Salud de las Fuerzas Militares compuesto por el Hospital Militar Central y aproximadamente 130 unidades prestadoras de salud), Vivienda (Instituto de Casas Fiscales del Ejército, programas de vivienda Fiscal en la Armada y Fuerza Aérea y la Caja Promotora de Vivienda Militar), Recreación (Club Militar de Oficiales y Círculo de Suboficiales), Educación (Universidad Militar “Nueva Granada” y colegios), Prestaciones al personal retirado (Caja de Retiro de las FFMM) y Servicios cotidianos como almacenes, préstamos, etc. (Fondos Rotatorios del Ejército, Armada y Fuerza Aérea).

Es necesario indicar que en general la estructura existente para la prestación de algunos de los servicios señalados no es adecuada, razón por la cual sus niveles de eficiencia se ven afectados en forma negativa. Es así como los Fondos Rotatorios, inicialmente pensados para complementar el apoyo logístico, se han venido orientando hacia funciones de bienestar. La Caja de Sueldos de Retiro no tiene una estructura adecuada para cumplir su función y, aún más, incursiona en bienestar y prestación directa de servicios. Dos aspectos críticos, salud y vivienda fiscal, se analizan con más amplitud a continuación.

3. Salud

Tradicionalmente el área de salud ha sido cubierta por el Hospital Militar y las unidades existentes en las Fuerzas. Este servicio se caracteriza por la insuficiencia de la oferta para cubrir una demanda creciente. Esto se manifiesta en demoras excesivas para la asignación de citas en medicina general y, más aún, en especialidades, generando congestión en la atención de los pacientes, muchos de los cuales finalmente han recurrido a soluciones de medicina privada, asumiendo costos elevados. En otros casos, el acceso a la atención médico-asistencial es deficiente, especialmente para pensionados y retirados. A nivel regional el problema es más crítico, debido a las pocas unidades prestadoras de servicios de salud que funcionan en la Institución. Mediante el Decreto Ley 1301/94 se reorganizó el sistema de salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional o SMP, el cual se encuentra en etapa de transición por su integración operativa. En este proceso cobra especial importancia la cobertura adecuada del sistema a nivel nacional y la estructuración de los sistemas de remuneración del personal a su servicio. Para ello, a partir del presente año, ha iniciado labores el

Instituto de Salud de las FFMM.

4. Vivienda fiscal

Por las necesidades del servicio y la exigencia de disponibilidad permanente que tienen los miembros de las FFMM, la vivienda fiscal es un elemento esencial que garantiza el cumplimiento efectivo de la disponibilidad por parte de los oficiales y suboficiales. La demanda es muy elevada comparada con el actual inventario de casas y apartamentos fiscales que poseen las diferentes Fuerzas. Los programas de construcción han sido manejados directamente por cada Fuerza, salvo para el caso del Ejército, que cuenta con el Instituto de Casas Fiscales. Para ofrecer este servicio a la mayoría del personal, se implantaron programas restrictivos, reduciendo los períodos de acceso a las viviendas fiscales, lo que implica una alta rotación (aproximadamente dos años en residencia fiscal por dos fuera de las instalaciones militares). A pesar de que en los últimos años la situación ha mejorado, gracias al incremento de los recursos para este fin, las solicitudes insatisfechas de vivienda fiscal ascienden a 31.9% para oficiales y a 48.5% para suboficiales. Esto representa un déficit que podría alcanzar cerca de 5.500 viviendas.

5. Justicia y Derechos Humanos

El prolongado conflicto armado que ha venido enfrentando el país ha generado una situación difícil en materia de derechos humanos. La acción violatoria de las leyes humanitarias por parte de los grupos subversivos crece cada día, pero al mismo tiempo preocupa el aumento de quejas de violaciones a estos derechos por parte de miembros de las FFMM. Todas las quejas deben ser investigadas y, si son fundadas, deben generar sanciones a los responsables de estos delitos.

La confianza de los colombianos en sus FFMM no puede verse empañada por una supuesta lenidad de su justicia. La Constitución de 1991 reafirmó la necesidad de mantener un fuero legal especial para los miembros de la fuerza pública. Sin embargo, es fundamental modernizar el sistema, la organización y los procedimientos de la Justicia Penal Militar, para armonizarla con otros preceptos constitucionales y para que sea garantía de una aplicación justa, severa, rápida y eficiente de todas las normas legales. Por estas razones, el Gobierno convocó a una comisión de juristas y militares para preparar un anteproyecto de ley destinado a modernizar la justicia penal militar.

D. ASPECTOS LOGISTICOS

La logística es parte esencial de las operaciones militares, para garantizar que los soldados que están exponiendo su vida tengan el equipamiento básico para su defensa y vivan en condiciones aceptables.

Los servicios dispuestos por las FFMM para garantizar la provisión de estos recursos a las unidades militares se han visto afectados por la ampliación del número de efectivos registrada en los últimos años (la disponibilidad de raciones de campaña y el equipo de campaña cubren, respectivamente, 10% y 44% de las necesidades), la dispersión en las operaciones (la capacidad de transporte terrestre es de 33% de los requerimientos), así como por la organización de algunos de dichos servicios (los Fondos Rotatorios se quedaron rezagados frente a los cambios en las normas de contratación y las necesidades de las fuerzas, y no prestan, por ello, un servicio eficiente).

Es necesario señalar, así mismo, que en algunos casos hay deficiencias graves en los programas permanentes de mantenimiento, soporte y reposición de equipo.

Esto genera situaciones como la que enfrenta el Ejército con los 276 vehículos blindados que tiene, de los cuales 110 (40%) están fuera de servicio.

Estos diferentes elementos han conducido a que el material disponible para los diferentes servicios (armamento, comunicaciones, ingenieros, intendencia, sanidad, sanidad de campaña y transportes) sea insuficiente (52%) frente a los mínimos requeridos. Es particularmente importante el déficit de munición, la cual en algunos casos es crítica (la “carga básica” de munición para fusil, arma de dotación de cada soldado, sólo corresponde al 50% de lo requerido para el tipo de operación actual).

Los niveles de eficiencia de algunas unidades se afectan en razón a la imprevisión en el planeamiento de su operación, situación que se evidencia al observar que dos batallones de infantería han vivido por años en carpas sin servicios.

E. APOYO A LA COMUNIDAD

La cooperación no militar de las FFMM a la comunidad ha incluido numerosos aspectos, los cuales abarcan, entre otros, salud (prestación de servicios básicos de medicina, odontología, farmacia, etc.), obras de infraestructura (construcción de infraestructura, perforación de pozos, etc.), servicios educativos, veterinarios, transporte y atención en calamidades. Así mismo, debe atender dos servicios que en la actualidad, dados los desarrollos políticos de la administración, no tienen una suficiente justificación para estar bajo la responsabilidad de las FFMM: SATENA y Defensa Civil.

1. SATENA

Con relación al transporte aéreo que presta SATENA, existen varias deficiencias en la cobertura a nivel nacional y en la calidad del servicio, para atender todas aquellas comunidades donde no existen alternativas adecuadas de movilización. Los requerimientos de transporte de este tipo de comunidades son superiores a la actual capacidad operativa que tiene esa entidad. La mayoría de aeropuertos donde SATENA presta su servicio no cuentan con las debidas ayudas aeroportuarias ni la infraestructura aérea y terrestre. El excesivo número de aterrizajes y decolajes en estas pistas, lo mismo que los continuos encendido y apagado de motores, producen un mayor desgaste de las aeronaves en comparación con las operaciones normales en otro tipo de aeropuertos.

Por ser empresa oficial, SATENA no puede competir con las otras compañías aéreas en las rutas comerciales. Como resultado de este esquema, del total de horas voladas en los últimos tres años, el 90% se hizo por las catorce rutas sociales, movilizando un promedio anual de 209.855 pasajeros.

Esta empresa no cuenta con la capacidad económica para asumir la totalidad del costo por mantenimiento y, menos aún, para afrontar la necesidad imperiosa de la renovación del equipo, toda vez que opera a pérdida teniendo en cuenta que las tarifas no cubren los costos operacionales.

2. Defensa Civil

La Defensa Civil Colombiana es una de las entidades más eficientes en términos de resultados y de costo-beneficio, ya que trabaja con personal voluntario. Además, cumple una función esencial en materia de prevención y atención de desastres.

Sin embargo, son varias las deficiencias que presenta. No cuenta con los medios y equipos mínimos para cumplir con efectividad su labor, ni con los medios apropiados para garantizar una respuesta oportuna frente a una emergencia en

las zonas más apartadas del país. Es especialmente crítica la situación en materia de equipo de transporte terrestre y fluvial, por cuanto es obsoleto e implica altos costos de mantenimiento. Por otra parte, la capacitación para los 25.000 voluntarios es incipiente y no se cuenta con la infraestructura para realizarla y lograr, de esta forma, el efecto multiplicador sobre la comunidad, preparándola para prevenir y afrontar situaciones de desastre.

F. EL GASTO MILITAR

Según el reporte de 1995 del PNUD sobre desarrollo humano, el gasto militar colombiano, incluida la Policía Nacional, frente al PIB (2.4%), fue en 1992 similar al promedio regional pero inferior al promedio de los países en desarrollo (3.8%) y al promedio mundial (3.3%)³. Sin embargo, gracias a los incrementos de los años recientes, Colombia se sitúa, hoy en día, por encima del promedio regional (gráfico 2).

En el pasado reciente, entre 1982 y 1994, el gasto total de las FFMM pasó de \$291.000 millones a \$861.000 millones constantes de 1994 (0.9% a 1.5% del PIB respectivamente). El cambio de tendencia es notorio a partir del año 1990, cuando aumenta al 1.3% y continúa creciendo hasta alcanzar un máximo de 1.8% en 1993. Durante el período, el gasto total se distribuye en 74% para gastos de funcionamiento y 26% para gastos de inversión. Esta composición refleja la predominancia que han tenido en el sector los servicios personales y los gastos generales (cuadro 4 y gráfico 3).

Si se analiza la evolución del gasto, durante el mismo período, del conjunto de la Fuerza Pública, se observa que los porcentajes del PIB pasaron del 1.6% en 1982 al 2.1% en 1990, y al 2.9% en 1993 (cuadro 5 y gráfico 4).

1. Gastos operacionales de las Fuerzas Militares

Entre los años 1982 y 1994, el gasto de funcionamiento tuvo una participación por encima del 0.7% del PIB. En cuanto a los gastos generales, los cuales aseguran la operatividad de las fuerzas con sus respectivos hombres y equipos, el comportamiento per cápita (sobre pie de fuerza) de éstos fue muy variable. Sin embargo, a partir de 1991 se observa un crecimiento significativo, pasando de \$905,000 en 1991 a \$1.280.000 en 1994, expresadas ambas cifras en pesos de 1994.

Esto refleja el esfuerzo realizado para mejorar las condiciones de operación de las fuerzas, relacionado con la política de nivelación salarial y de incremento de pie de fuerza adelantada por las FFMM; este plan de nivelación salarial se culminará en el presente cuatrienio.

En el plano presupuestal, estos incrementos salariales y de personal tienen una incidencia directa e importante en el costo del pago de pensiones y cesantías para el personal del Ministerio de Defensa. Esta situación, que es actualmente difícil, corre el riesgo de empeorar de manera severa a medida que el sistema llegue a su punto de maduración. No existe, a la fecha, ningún cálculo actuarial serio que ilustre sobre el monto de las provisiones que por dichos conceptos deban efectuarse. Es urgente realizar dicho estudio y, en función de sus resultados, analizar diferentes alternativas para garantizar el pago de estas obligaciones.

2. Gasto de inversión

En los años 1983, 1984, 1988 y 1992 se presentaron crecimientos importantes en los recursos destinados a inversión. Las principales áreas de inversión entre 1982 y 1994 fueron equipo militar y armamento, equipo aéreo y construcciones. Le

siguen, en orden de importancia, inversiones en unidades a flote y submarinas, acciones cívico-militares y apoyo a la comunidad, comunicaciones, equipo automotor, vivienda fiscal y sanidad. Los recursos del Fondo de Defensa Nacional (conformado por el pago de la compensación por parte de los colombianos que no prestan el servicio militar) se destinaron para inversión en proyectos de construcción de casas fiscales, mejoramiento del servicio de reclutamiento y compra de armamento.

La inversión de las FFMM para el período 1992-1994 estuvo enmarcada en el Plan Quinquenal para la Fuerza Pública 1992-1996⁴, el cual determinó un monto de inversión de US\$631 millones. De este total, hasta 1994 se habían autorizado US\$459 millones, y adjudicado US\$331.6 millones. Los restantes US\$299.4 millones, 47.5% del total, corresponden a las vigencias de 1995-1996 y están contemplados en el Plan de Desarrollo 1994-98, garantizando la continuidad en las inversiones y los programas que así lo requieren.

Finalmente, las apropiaciones de inversión se caracterizaron por un cambio de la composición de los recursos que las financiaban. A partir del plan quinquenal, se dispuso una asignación mínima de estos fondos con recursos internos, en contraposición a los créditos externos que hasta 1990 habían sido la fuente casi exclusiva para la financiación de la inversión en defensa.

G. PLANEACION, SEGUIMIENTO Y EVALUACION

Hasta el año 1993 se presentaron serios problemas en el área de planeación, generados principalmente por la carencia de un sistema de información gerencial que permitiera mejores niveles de eficiencia en la toma de decisiones. En el Ministerio de Defensa se puso recientemente en marcha un Sistema Integrado de Planeación, comprometiendo a todas las Unidades Ejecutoras a solucionar las anteriores deficiencias, permitir a su interior el desarrollo de una cultura de planeación y hacer coherente el planeamiento logístico con el operativo, para mejorar los resultados operacionales y, por ende, el logro de los objetivos del gobierno y del Estado.

El reordenamiento institucional del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los cuales crearon la Unidad de Justicia y Seguridad y la División de Defensa y Seguridad, respectivamente, mejoraron las actividades y coordinaciones sobre la planeación, programación y ejecución de los recursos asignados al sector. Sin embargo, persisten problemas de celeridad en las adquisiciones que se financian con crédito público externo. La consecución en el mercado internacional de financiación para las adquisiciones militares es difícil y costosa, y la tramitología para contratarla es muy dispendiosa y lenta, lo que entorpece la rápida disponibilidad de los bienes.

II. OBJETIVOS GENERALES DEL PLAN

La política de desarrollo de las FFMM se adelantará teniendo como fundamento su responsabilidad, como elemento esencial del Estado, en la protección de la vida y seguridad de los ciudadanos, del ejercicio pleno de los derechos constitucionales, la estabilidad de las instituciones democráticas y la defensa de la soberanía nacional. En este marco, las FFMM deberán incrementar su cubrimiento territorial, su movilidad, mejorar sus sistemas de formación y capacitación, incrementar su capacidad de producción y análisis de información, y fortalecer los mecanismos de promoción, protección y defensa de los derechos humanos.

Para ello se señalan tres objetivos básicos: (1) contribuir al mejoramiento de las

condiciones de seguridad individual y colectiva en la sociedad; (2) concurrir, con las diferentes agencias del Estado y la comunidad en general, a la promoción de una cultura referente a la defensa de la soberanía, la independencia y la integridad territorial; y (3) incrementar los niveles cualitativos del servicio, avanzando hacia la constitución de unas FFMM cada vez más capacitadas, mejor dotadas y asegurando un mayor nivel de bienestar para todos y cada uno de sus integrantes.

III. PROGRAMAS

Para alcanzar los objetivos señalados, es voluntad del Gobierno Nacional orientar sus esfuerzos a través de programas específicos a incrementar la capacidad técnica, logística, de comunicaciones e inteligencia, la capacitación y modernización de las Fuerzas, los niveles de bienestar y seguridad social y ampliar el apoyo a la comunidad.

A. MEJORAMIENTO DE LA CAPACIDAD TECNICA PARA UN EMPLEO EFICIENTE DE LOS RECURSOS

La finalidad de este programa es aumentar la presencia de las FFMM en el territorio nacional para garantizar con carácter permanente la seguridad de los habitantes y de los recursos nacionales, mejorando la capacidad de respuesta militar frente a las amenazas. Como estrategias, se incrementará la movilidad de las Fuerzas, se mantendrá una constante ofensiva en las operaciones y se ampliará la capacidad para efectuar operaciones nocturnas.

El programa cuenta con los subprogramas "Soporte Operacional" y "Movilidad de Fuerzas", con los cuales se busca mejorar la capacidad de reacción de las FFMM en las áreas terrestre, fluvial y aérea, ampliando la infraestructura de transporte en cada una de las Fuerzas para disminuir el tiempo de reacción entre el momento en que se sucede una alteración del orden público en cualquier localidad del territorio nacional y la presencia que realizan las FFMM, minimizando al mismo tiempo el riesgo de emboscadas; complementar el equipamiento de aeronaves y entrenamiento de tripulantes para desarrollar operaciones nocturnas con el fin de tener un elemento más apropiado de combate; y aumentar la capacidad de mantenimiento del material operativo y equipo para el combate, con el propósito de minimizar los gastos por este concepto; y asegurar la disponibilidad del material que se posee y del que se adquiera en óptimas condiciones.

Particular relevancia tiene la creación y activación del destacamento aéreo del Ejército, compuesto por una flotilla de helicópteros y aviones de transporte, que debe permitir el apoyo inmediato a las fuerzas en tierra, tanto para el transporte de hombres y suministros, como para el refuerzo de la capacidad ofensiva y la evacuación de emergencia de personal herido. De otra parte, la Fuerza Aérea descentralizará sus servicios de mantenimiento y apoyo aerotáctico con el fin de garantizar una mayor disponibilidad del equipo en todo el territorio nacional.

Igualmente, este programa busca garantizar la soberanía nacional, la independencia y la integridad territorial mediante el mantenimiento de una capacidad de disuasión creíble, asegurando el mantenimiento y la modernización del equipo estratégico de la Armada Nacional y la Fuerza Aérea, con el propósito de ejercer y mantener el control del territorio nacional, del espacio aéreo y las aguas marinas y submarinas.

B. FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA LOGISTICO

El objetivo central de este programa es fortalecer el actual sistema y dar

continuidad a los proyectos de construcción de las instalaciones militares que se están desarrollando; adelantar el mantenimiento y adecuación de las instalaciones que poseen las diferentes Fuerzas, y mejorar las condiciones de alojamiento del personal de las distintas guarniciones, en particular de aquéllas situadas en las zonas fronterizas y de orden público.

Así mismo, se busca fortalecer el apoyo logístico mediante la reposición y mantenimiento del equipo de transporte y parque automotor. Con ello se garantizará el flujo oportuno del apoyo logístico que requieren las unidades en operación, el servicio de guardacostas y los comandos aéreos de combate y agrupaciones aerotácticas.

C. COMUNICACIONES E INTELIGENCIA

Este programa tiene particular importancia dentro de la política del gobierno encaminada a prevenir y reducir los actos violentos y sorpresivos que continuamente cometen la subversión, el narcotráfico y la delincuencia organizada en contra de la población civil. Para ello el Gobierno Nacional desarrollará el Sistema Nacional de Inteligencia, destinado a crear un mecanismo integrado y coordinado entre las diferentes agencias de inteligencia del Estado. Esto permitirá aprovechar los recursos al máximo, incrementando la capacidad profesional de los agentes de inteligencia para recaudar y analizar la información. A este sistema se integrarán plenamente las dependencias responsables del tema en la organización militar.

En ese marco, el objetivo particular del programa es fortalecer los organismos de inteligencia militar con el propósito de mantener niveles eficientes de coordinación y producción de cada uno de ellos, con el fin de proveer información de inteligencia para el éxito de las operaciones militares, y la información estratégica que permita, al más alto nivel, tomar las medidas necesarias para impedir las acciones que atenten contra la seguridad y la soberanía nacional.

Las estrategias se encaminan a fortalecer el intercambio de información con otros organismos del Estado; reorganizar y completar las redes de inteligencia, tecnificar los sistemas de inteligencia y ampliar la capacidad de obtención y análisis de la información. De igual manera, se proyecta modernizar el material técnico especializado para hacer más eficientes, oportunas y productivas las actividades de inteligencia y contrainteligencia.

En el marco de la vigilancia fronteriza, se ampliarán y fortalecerán los mecanismos de cooperación e intercambio de información con los países vecinos, con el fin de mejorar las acciones de control y represión del crimen en esas zonas.

En cuanto a comunicaciones, se busca modernizar el conjunto de los sistemas de enlace y transmisión de datos a todos los niveles y, en particular, la Red Integrada de Comunicaciones, ampliando su cubrimiento y aumentando el número de usuarios en todo el territorio nacional, así como los sistemas de comando, control y comunicaciones e inteligencia C3I.

D. CAPACITACION Y MODERNIZACION DE LAS FUERZAS

Para las FFMM, el principal recurso lo constituye su gente. Por ello, es esencial elevar el nivel de profesionalización de los miembros de la Fuerza Pública. Se hará énfasis en la inversión en el recurso humano para incrementar la capacidad y los resultados operativos, asegurar el manejo adecuado de los recursos, hacer más eficientes los Estados Mayores, sensibilizar al personal en el proceso de la calidad total y el mejoramiento institucional. Todo ello debe redundar en un mejor servicio a la comunidad.

Adicionalmente, se destinarán recursos para actividades tendientes a garantizar e impulsar la investigación, modernización y desarrollo de las ciencias y tecnologías aplicables a la defensa nacional. El objetivo es dotar a las entidades de instrucción básica, técnica, profesional y avanzada, las escuelas de formación y los centros de capacitación militar, con sistemas y medios modernos de pedagogía, investigación, reflexión y análisis, para que puedan aportar iniciativas, procedimientos y herramientas para el mejoramiento de la actividad militar.

E. DERECHOS HUMANOS Y JUSTICIA PENAL MILITAR

En cuanto a los Derechos Humanos, se continuará y reforzará la labor pedagógica, incrementando de manera sustancial el número de cursos de capacitación e instrucción sobre estos temas. Paralelamente, se actualizarán los manuales y programas de capacitación e instrucción en Derechos Humanos que se imparten en las distintas escuelas de formación y en el entrenamiento de las tropas, con el fin de avanzar en la unificación de criterios y en la modernización de los pênsumes. A nivel nacional, se continuará con el proceso de creación y desarrollo de las oficinas de derechos humanos que se han creado en las guarniciones militares y unidades de Policía.

De la misma forma, de acuerdo a las directivas presidenciales, se pretende ajustar la legislación de las FFMM a la Constitución de 1991, fortaleciendo y modernizando tanto la Justicia Penal Militar, como el sistema de control interno. Con ello se busca efectuar un seguimiento y análisis de la información que recibe el Ministerio sobre las denuncias de presuntas o reales violaciones de derechos humanos por parte de la Fuerza Pública.

F. BIENESTAR Y SEGURIDAD SOCIAL

Es voluntad del Gobierno Nacional desarrollar un sistema de seguridad social integral, eficiente, universal y solidario que incluya servicios de salud y programas de protección social.

Igualmente, propone estrategias para mejorar el nivel de vida de los miembros de la Fuerza Pública y sus familias, proporcionándoles mejores condiciones de hábitat y la ampliación de la cobertura de la educación, salud y bienestar en general.

Para el logro de la prestación de un adecuado servicio de salud, se desarrollará el nuevo Sistema de Salud de las Fuerzas Militares, con especial énfasis en su organización y administración, ampliando su cobertura a nivel nacional, gracias a la vinculación y utilización de la capacidad de otras entidades públicas y privadas. En el desarrollo de los propósitos del Instituto de Salud de las Fuerzas Militares, se dará especial importancia a la proyección y funcionamiento del Hospital Militar Central como columna vertebral en la prestación de servicios de salud y desarrollo científico, así como a la puesta en marcha y consolidación de los centros regionales y locales de salud de niveles 1 y 2. Además de los afiliados al sistema de salud de las fuerzas, el Hospital Militar abrirá también sus puertas a pacientes de otras procedencias y, desde luego, de manera muy especial a sus propios colaboradores.

Otro elemento de particular relevancia lo constituye la sanidad de campaña. Para garantizar una adecuada atención de los heridos en operaciones se dotarán hospitales de campaña que provean la atención médica de urgencias.

Se destinarán esfuerzos a la consolidación de la atención, la readaptación y la rehabilitación para los discapacitados de la Fuerza Pública. De igual manera se pretende desarrollar programas que conduzcan a la readaptación laboral y

asistencia geriátrica del personal retirado y pensionado. En este sentido, se podrán contratar servicios con entidades especializadas de reconocido prestigio en este campo como la Fundación Gustavo Matamoros D'Acosta.

G. APOYO A LA COMUNIDAD

En el marco de las funciones de apoyo a la comunidad por parte de las FFMM, y de acuerdo con la política del Gobierno Nacional, se mejorarán las actuales condiciones logísticas de la Defensa Civil Colombiana. Es necesario que la Defensa Civil tenga una mayor capacidad, tanto humana como operativa, para desarrollar las actividades que le señala la Ley, haciendo presencia en todo el territorio nacional en forma oportuna y eficaz. Se mantendrá y modernizará el equipo automotor terrestre y fluvial de esta institución. De igual forma, se desarrollará un sistema de capacitación de voluntarios con cubrimiento nacional.

También se realizarán esfuerzos tendientes al acercamiento y cooperación con la población civil, la acción cívico-militar y al apoyo a otros organismos del Estado en la protección del medio ambiente, celebración de comicios electorales, cooperación internacional y participación en la ejecución de los planes de desarrollo del país.

En cuanto a los servicios que presta actualmente SATENA, se evaluarán las diferentes alternativas para garantizar la permanencia y el mejoramiento de este servicio esencial de transporte social a las regiones que lo requieren.

IV. COSTO y FINANCIAMIENTO

El Plan de Desarrollo para el Ministerio de Defensa y las FFMM tiene un costo total para el cuatrienio 1995-98 de \$832.300 millones de 1994 (US \$1.007 millones). Estos recursos se distribuyen entre los distintos programas de la siguiente manera:

PROGRAMAS	A	B
MEJORAMIENTO DE LA CAPACIDAD TECNICA	521.791.161	631.311
FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA LOGISTICO	122.151.265	147.790
DESARROLLO DE INTELIGENCIA Y COMUNICACIONES	97.637.644	118.131
MODERNIZACION Y CAPACITACION	11.799.931	14.277
JUSTICIA PENAL MILITAR Y DERECHOS HUMANOS	1.688.436	2.043
APOYO A LA COMUNIDAD	11.900.073	14.398
BIENESTAR Y SEGURIDAD SOCIAL	65.331.492	79.044

Convenciones: A) Miles de pesos de 1994; B) Miles de dólares

V. SEGUIMIENTO y EVALUACION

La evaluación y seguimiento de este plan es condición fundamental para su concreción y el logro de los resultados esperados. Es prioritario e indispensable que exista una permanente relación de coordinación entre las unidades ejecutoras, las oficinas de control y planeación de las entidades y el Departamento Nacional de Planeación, según lo establece la ley. La evaluación del Plan debe realizarse de acuerdo con los parámetros exigidos por el gobierno Nacional en dicha materia, así como las metodologías establecidas para tal fin por el Departamento Nacional de Planeación.

Es propósito del Gobierno Nacional, retomando el mandato constitucional, introducir en la gestión pública los criterios de eficiencia, eficacia y efectividad como hilos conductores de la actividad racional y planificadora del Estado. En tal sentido, todas las instituciones involucradas en este plan deben armonizar y afinar

sus instrumentos de evaluación y control de gestión, según lo demande la actividad evaluativa. Para ello, se creará una Unidad de Gestión y Seguimiento, conformada por el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Defensa, las Fuerzas y la Consejería Presidencial para la Defensa y Seguridad Nacional.

VI. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Defensa Nacional, el Departamento Nacional de Planeación y la Consejería Presidencial para la Defensa y Seguridad Nacional, recomiendan al CONPES:

1. Aprobar el plan de desarrollo que se formula en el presente documento, para garantizar el alcance exitoso de la Política Nacional sobre Defensa y Seguridad.
2. Solicitar al Ministerio de Defensa que establezca un plan indicativo con cronogramas de ejecución para garantizar el cumplimiento de las metas del Gobierno Nacional para la seguridad de los colombianos.
3. Solicitar al Ministerio de Defensa, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación que continúen mejorando los esquemas de planeación y programación de los recursos para garantizar el uso adecuado y eficiente de los fondos destinados a este plan.
4. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación, al Ministerio de Defensa, las Fuerzas y la Consejería Presidencial para la Defensa y Seguridad Nacional, que creen la unidad de gestión y seguimiento de este plan.
5. Solicitar al Ministerio de Defensa, que realice un estudio actuarial del costo de las pensiones y cesantías del personal del Ministerio de Defensa y evalúe las alternativas existentes para la provisión de los fondos necesarios para el pago de las mismas.
6. Solicitar al Ministerio de Defensa que realice una evaluación sobre la misión y el funcionamiento de los Fondos Rotatorios para adecuarlos a las necesidades reales de apoyo logístico de las Fuerzas Militares.
7. Solicitar al Ministerio de Defensa, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio de Transporte, al Departamento Nacional de Planeación y a SATENA, que conformen una comisión encargada de analizar la situación de la empresa y de presentar un plan que garantice la viabilidad social y económica del servicio que presta.
8. Solicitar al Ministerio de Defensa realizar un estudio detallado del patrimonio de las Fuerzas Militares con el propósito de determinar qué elementos del mismo pueden ser utilizados con fines económicos, para generar mayores recursos destinados al mejoramiento de la infraestructura y a la dotación de las mismas Fuerzas.

Notas de pie de página

1 Presidencia de la República - Consejería para la Defensa y Seguridad Nacional. Seguridad y Defensa Nacional.

2 Para 1990 según el Informe del Desarrollo Humano - PNUD 1994

3 1992 según el Informe de Desarrollo Humano - PNUD 1995

4 Documento CONPES 2570, diciembre de 1991.

(Documento 11)

IV. Jurisprudencia

A. Corte Constitucional

FECHA	CONTENIDO DE INTERÉS
Sentencia C-089 2 de febrero de 2000	<p>Demandante: Gabriel Mora Restrepo Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz Problema Jurídico: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 60 del Decreto 1211 de 1990.</p> <p>INTERVENCIONES</p> <p>1. Intervención del Departamento Administrativo de la Función Pública El ciudadano ANTONIO MEDINA ROMERO, actuando como apoderado del Departamento Administrativo de la Función Pública, intervino para defender la constitucionalidad del artículo acusado.</p> <p>Los argumentos que expone el interviniente son fundamentalmente dos: 1. el establecimiento de diferencias en el trato que la norma acusada les otorga a algunos miembros de la Fuerza Pública no implica discriminación ni vulneración del derecho a la igualdad; 2. las Fuerzas Militares tienen un sistema particular de manejo de personal, de manera que las diferencias fijadas por el legislador en este caso se justifican y son acordes con una razonable distribución de funciones al interior de ese cuerpo armado.</p> <p>En cuanto al primer punto, dice que el respeto a la igualdad no implica “igualdad matemática”, pues bien pueden establecerse diferencias siempre y cuando ellas se justifiquen y sean razonables, es decir, cuando exista un “hecho relevante” que amerite el trato distinto para lograr la igualdad real. Tal es el supuesto que la norma demandada consagra.</p> <p>Respecto del segundo punto, señala que en las Fuerzas Militares a nivel mundial, existe una clara diferencia entre la carrera y el ejercicio de los cargos de las unidades de combate y los de las unidades operativas; mientras unos son entrenados en la táctica y estrategia de combate, los otros se especializan en la logística (obtención y administración de recursos, sanidad, transporte de las tropas). En este orden de ideas, “sería discriminatorio que quienes se preparan para desempeñar cargos administrativos o logísticos con un riesgo mínimo, pretendan comandar Fuerzas Institucionales, relegando injustificadamente a quienes con mayor índice de riesgo a lo largo de 20 o más años de carrera militar se prepararon y se forjaron para seguir conduciendo unidades de combate”.</p> <p>Con la limitación para acceder a ciertos cargos de mando de las tropas en combate no se priva a los oficiales de logística del ejercicio de cargos del más alto rango en su especialidad, puesto que pueden ocupar la dirección de reclutamiento, la de intendencias y la marítima y portuaria, entre otras, relacionadas con la fuerza que han escogido. El interviniente puntualiza que, pese a obtener los mismos grados militares y estar cobijados todos por la Justicia Penal Militar, no se trata de supuestos de hecho idénticos por cuanto las dos clases de profesionales a que se refiere el actor no tienen, como lo quiere hacer ver el demandante, procesos de formación equivalentes, pues desde el principio son educados en escuelas diferentes, realizan labores distintas, y su disciplina y desempeño se evalúan con criterios diferentes.</p> <p>Por todo lo anterior, considera que el criterio para establecer las “restricciones al ejercicio de algunos cargos de mando” señalados en la norma acusada, es</p>

razonable y no vulnera el principio de igualdad.

2. Intervención del Ministerio de Defensa Nacional

El ciudadano LUIS FERNANDO RAMIREZ ACUÑA, Ministro de la Defensa Nacional, se opone a las pretensiones del actor, por cuanto considera que la norma demandada se ajusta a la estructura y organización particular de las Fuerzas Militares.

Explica en su escrito que la razón de ser de la disposición acusada es la diferencia que existe entre la formación, entrenamiento y capacitación que reciben los oficiales conocidos como “combatientes” y quienes integran el cuerpo logístico, además de las funciones que cada uno ejerce en las Fuerzas Militares. “El horizonte profesional del oficial combatiente es ser un especialista en conducir unidades de combate, como líder, como táctico y como estratega, con el complemento de una formación básica como administrador. Por el contrario, el horizonte del oficial de logística es ser un especialista en el manejo administrativo de los recursos materiales, con una formación complementaria en los elementos básicos de la táctica y la estrategia, y en la conducción de unidades logísticas para proveer servicios para el combate (.....)” Aunque los oficiales logísticos pueden llegar a comandar unidades operativas logísticas, esto no los califica para ejercer ese mismo mando con unidades de combate en niveles equivalentes. Y esto por consiguiente los descalifica para acceder a los cargos de comandantes de unidades operativas, segundos comandantes o comandantes de Fuerza...”.

En razón de lo expuesto, solicita a la Corte que declare exequible la norma demandada.

3. Intervención del Comando General de las Fuerzas Militares

El ciudadano FERNANDO TAPIAS STAHELIN, en su calidad de Comandante General de las Fuerzas Militares, intervino para defender la constitucionalidad de la norma acusada. Básicamente son dos las razones en que apoya su concepto, las que se pueden sintetizar así: a) quienes ingresan a las Fuerzas Militares son libres de escoger su especialidad y, por ende, los grados máximos a los cuales aspiran dentro de cada una de ellas; b) la diferenciación de las tareas que cumplen los oficiales de las distintas especialidades al interior de las Fuerzas Militares tiene una razón justificada y hace real el principio de especialidad en aras de la protección del interés general.

“Dentro de la carrera militar existen grupos de oficiales que pueden ostentar el mismo grado, pero que se diferencian en su clasificación atendiendo las funciones que van a desempeñar dentro de la Institución. Clasificación que ellos mismos escogen con absoluta libertad y goce de su autonomía desde el mismo momento en que ingresan a las escuelas de formación y empiezan a ser entrenados y capacitados con el fin de poder cumplir lo que libremente han seleccionado. (...) Dentro del estatuto de personal que rige a los oficiales de las Fuerzas Militares se consagra en los artículos 30 y 31 la posibilidad de que éstos, puedan cambiar de arma, cuerpo, especialidad o fuerza(...) demostrándose con lo anterior que en la institución prevalece ante todo la libre voluntad y autonomía de la persona al escoger su clasificación”.

Según el interviniente, la clasificación de las áreas de desempeño dentro de las Fuerzas Armadas tiene su razón de ser en el hecho de que “no todos sus integrantes deben estar formados, entrenados y capacitados para ejercer el mando y la conducción de los elementos de combate, también deben existir oficiales que desempeñen funciones de apoyo de servicios para el combate”. Por

consiguiente, la existencia de tratamientos distintos entre los campos de acción no implica una discriminación sino una distribución lógica de las tareas. Los cargos públicos contemplados en la norma demandada “poseen la característica especial de tener la conducción estratégica y dirección operativa; en caso de conflicto externo los comandantes de fuerza deben asumir el manejo de los teatros de operaciones de acuerdo con los planes de guerra e hipótesis vigentes; concluyéndose así que para el desempeño de estos cargos se debe tener la formación académica y la experiencia necesaria que conduzca a una toma de decisiones a nivel operativo, táctico y estratégico, que no podría ser igual entratándose de oficiales pertenecientes al cuerpo logístico y administrativo.” Por todo lo anterior, el Comandante de las Fuerzas Militares concluye diciendo que la norma demandada no es en modo alguno discriminatoria y, por consiguiente, debe ser declarada exequible.

CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación en concepto No. 1897 recibido el 24 de septiembre de 1999, solicita a la Corte declarar constitucional el precepto demandado por no violar el artículo 13 superior ni ninguno otro del mismo ordenamiento, pues si bien es cierto que en tal disposición se consagra un trato diferenciado éste es razonable.

Señala que, en efecto, existen diferencias entre los oficiales que se desempeñan en las unidades de combate y los que se ocupan del área logística, pues “los primeros son preparados y entrenados para ejercer el mando y conducir los elementos del combate, mientras que los segundos, a pesar de adelantar su carrera en la misma escuela de formación que los primeros, no asisten a cursos de formación para el combate sino que son capacitados y entrenados para cumplir labores técnicas y de apoyo al combate”.

Tres conclusiones deriva el Procurador de lo anterior: la primera, que los oficiales antes mencionados no se encuentran en la misma situación de hecho y, por tanto, el trato disímil que se les otorga en el precepto acusado no viola el principio de igualdad; la segunda, que dicha diferenciación está plenamente justificada por la naturaleza de las funciones que desempeña cada uno y la especialidad de su labor. La tercera, que “es coherente y proporcionado que los oficiales de las Armas del Ejército, del Cuerpo Ejecutivo de la Armada y los Pilotos de la Fuerza Aérea sean quienes ocupen los más altos cargos de mando dentro de las Fuerzas Militares debido a que constitucionalmente su finalidad primordial es defender la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional, y para ello, se requiere que sus miembros tengan la formación y experiencia suficiente para planear, dirigir, y conducir el combate, para lo cual son especialmente entrenados los oficiales de las armas del Ejército, del cuerpo ejecutivo de la Armada y los pilotos de la Fuerza Aérea.”

En cuanto a los otros cargos propuestos por el demandante, expresa el Procurador que “la norma acusada tampoco vulnera el derecho a escoger profesión u oficio, y menos el derecho al trabajo en condiciones de igualdad, ya que todo ciudadano que aspire a ser oficial de las Fuerzas Militares y que reúna los requisitos exigidos por cada una de las Fuerzas puede ingresar a las escuelas de formación, igualmente puede escoger el cuerpo a que pertenecerá de acuerdo con sus aptitudes y preferencias.”

CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Planteamiento del problema

Según el demandante el precepto legal impugnado viola el artículo 13 de la Constitución, al consagrar que los más altos cargos en el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada sólo pueden ser ejercidos por algunos oficiales de determinadas especialidades de esas mismas fuerzas, desconociendo los derechos de los demás oficiales vr. gr. los del cuerpo logístico, que no pueden acceder a ellos. En consecuencia, corresponde a la Corte establecer si dicha disposición consagra una diferenciación en el trato dado a los oficiales de las distintas especialidades de las Fuerzas Militares y en caso de que así sea determinar si ésta es constitucionalmente válida, es decir, si se encuentra plenamente justificada y es razonable y proporcionada para lograr la finalidad buscada por el legislador.

Pero antes de pasar a resolver estos interrogantes es necesario examinar si la disposición impugnada, por haber sido expedida con fundamento en facultades extraordinarias, se ajustó o no a la ley de habilitación legislativa.

2. Facultades extraordinarias

La Ley 66 de 1989 en el artículo 1, le confirió facultades extraordinarias al Presidente de la República por el término de seis (6) meses, contados a partir de la vigencia de la ley, hecho que tuvo ocurrencia el día 11 de diciembre de 1989, con su inserción en el Diario Oficial No. 39098, para ejercer las siguientes actividades:

“a) Reformar los estatutos del personal de oficiales, suboficiales y agentes de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, en las siguientes materias: disposiciones preliminares; jerarquía; clasificación, escalafón, ingreso, formación y ascenso; administración de personal; asignaciones, subsidios, primas, dotaciones y descuentos, traslados, comisiones, pasajes, viáticos y licencias; suspensión, retiro, separación y reincorporación; régimen general de prestaciones sociales; reservas, normas para alumnos de las escuelas de formación; trámite para reconocimientos prestacionales y disposiciones varias;”

En desarrollo de estas atribuciones el Presidente de la República expidió, el 8 de junio de 1990 el decreto 1211/90 al que pertenece la disposición demandada, en el que se regula la carrera profesional y las prestaciones sociales de tales servidores públicos de los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares. Y en el artículo acusado consagró un aspecto relativo a ella cual es la fijación de los requisitos para acceder a ciertos cargos en esa organización. En consecuencia, no hay reparo constitucional por este aspecto pues tal precepto se ajustó tanto a los límites temporales como a los materiales fijados por el legislador ordinario.

3. El estatuto de carrera del personal de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares

Las Fuerzas Militares, que como es sabido, están conformadas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, fueron instituidas por el constituyente para actuar en defensa de la Nación. En desarrollo de esta misión les corresponde ejercer “la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional” (art. 217 C.P.).

Dichas Fuerzas tienen un régimen especial de carrera, que para el caso de los oficiales y suboficiales está contenido en el Decreto 1211 de 1990, parcialmente demandado, a cuyas normas habrá de remitirse la Corte para efectos de conocer

algunos aspectos que resultan de interés para resolver el presente asunto. En punto a la jerarquía militar se dispone en el artículo 5 el orden que ocupan los oficiales y suboficiales para efectos de mando, régimen interno, régimen disciplinario, justicia penal militar y todas las obligaciones y derechos consagrados en el estatuto antes citado, clasificados por grados en orden descendente, así:

I. OFICIALES

Ejército

- a. Oficiales generales: General, Mayor General, Brigadier General
- b. Oficiales superiores: Coronel, Teniente Coronel, Mayor
- c. Oficiales subalternos: Capitán, Teniente, Subteniente

Armada

- a. Oficiales de insignia: Almirante, Vicealmirante, Contraalmirante
- b. Oficiales superiores: Capitán de Navío, Capitán de Fragata, Capitán de Corbeta
- c. Oficiales subalternos: Teniente de Navío, Teniente de Fragata, Teniente de Corbeta

Fuerza Aérea

- a. Oficiales generales: General, Mayor General, Brigadier General
- b. Oficiales superiores: Coronel, Teniente Coronel, Mayor
- c. Oficiales subalternos: Capitán, Teniente, Subteniente

II. SUBOFICIALES

Ejército

Sargento mayor, Sargento Primero, Sargento Viceprimero, Sargento Segundo, Cabo Primero, Cabo Segundo

Armada

Suboficial Jefe Técnico, Suboficial Jefe, Suboficial Primero, Suboficial Segundo, Suboficial Tercero, Marinero

Fuerza Aérea

Suboficial Técnico Jefe, Suboficial Técnico Subjefe, Suboficial Técnico Primero, Suboficial Técnico Segundo, Suboficial Técnico Tercero, Suboficial Técnico Cuarto.

En el artículo 6 se establece que la jerarquía de los oficiales del Cuerpo de Infantería de Marina será igual a la de los oficiales del Ejército y que la de los suboficiales del Cuerpo de Infantería de Marina, de los Cuerpos de Infantería de Aviación, Logístico y Administrativo de la Fuerza Aérea será igual a la de los suboficiales del Ejército.

En el artículo 8 se clasifican los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares, según sus funciones, así:

I. OFICIALES

Ejército

- a. Oficiales de las armas
- b. Oficiales del cuerpo logístico
- c. Oficiales del cuerpo administrativo

Armada

- a. Oficiales del cuerpo ejecutivo
- b. Oficiales del cuerpo de infantería de marina
- c. Oficiales del cuerpo logístico
- d. Oficiales del cuerpo administrativo

Fuerza Aérea

- a. Oficiales de vuelo
- b. Oficiales de infantería de aviación
- c. Oficiales del cuerpo logístico

d. Oficiales del cuerpo administrativo

II. SUBOFICIALES

Ejército

- a. Suboficiales de las armas
- b. Suboficiales del cuerpo logístico
- c. Suboficiales del cuerpo administrativo

Armada

- a. Suboficiales del cuerpo de mar
- b. Suboficiales del cuerpo de infantería de marina
- c. Suboficiales del cuerpo logístico
- d. Suboficiales del cuerpo administrativo

Fuerza Aérea

- a. Suboficiales técnicos
- b. Suboficiales de infantería de aviación
- c. Suboficiales del cuerpo logístico
- d. Suboficiales del cuerpo administrativo

Este es el escalafón militar aplicable a los miembros de las Fuerzas Militares en servicio activo, clasificado por arma, cuerpo y especialidad.

Para el ingreso al escalafón, salvo las excepciones contempladas en los artículos 37 y 39 del decreto parcialmente acusado, todos los oficiales lo hacen en la categoría de subtenientes en el Ejército, en el Cuerpo de Infantería de Marina y en la Fuerza Aérea y como teniente de corbeta en la Armada. Los suboficiales ingresan como cabos segundos en el Ejército, en el Cuerpo de Infantería de Marina, en los cuerpos de Infantería de Aviación, Logístico y Administrativo de la Fuerza Aérea, como marinero en la Armada y como suboficial técnico cuarto en la Fuerza Aérea (art. 34 ib).

Los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares ingresan a la carrera militar en período de prueba al primer grado del escalafón, por el término de un (1) año, durante el cual son evaluados para apreciar su eficiencia, adaptación y condiciones para el ejercicio del cargo (art. 35 ib). Quienes deseen ingresar y ascender en las Fuerzas Militares deben acreditar no sólo condiciones intelectuales, morales y sicofísicas sino también cumplir algunos requisitos comunes para todos y otras condiciones específicas que se consagran en el mismo decreto, según la especialidad (art. 49 ib.).

Para ocupar el cargo de la jerarquía inmediatamente superior se deben cumplir entre otros, los siguientes requisitos mínimos (art. 50 ib):

- Tener el tiempo mínimo de servicio efectivo establecido para cada grado,
- Adelantar y aprobar los cursos de ascenso reglamentarios,
- Acreditar aptitud sicofísica de acuerdo con el reglamento vigente,
- Acreditar los tiempos mínimos de mando de tropa, embarco o vuelo, para los grados de subteniente, teniente y capitán y sus equivalentes en la Armada Nacional,
- Tener la clasificación para ascenso de acuerdo con el reglamento de evaluación y clasificación.

En los artículos 52 a 57 se señala el tiempo mínimo de servicios en cada grado como requisito para ascender al grado inmediatamente superior, al igual que el tiempo requerido para ejercer comando en cada una de las especialidades y otros requisitos específicos para determinados cargos.

Así las cosas, los oficiales de las Fuerzas Militares pueden pertenecer a una de estas tres categorías en orden ascendente: -oficiales subalternos -oficiales superiores (que en la Armada se denominan de insignia) y - oficiales generales,

quienes ocupan el más alto nivel jerárquico del escalafón. Según sus funciones los oficiales también están clasificados por arma, cuerpo y especialidad, así: oficiales de armas en el Ejército, oficiales del cuerpo ejecutivo y oficiales de infantería de marina en la Armada, y oficiales de vuelo y oficiales de infantería de aviación en la Fuerza Aérea. También existen los oficiales del cuerpo logístico y los del cuerpo administrativo en las tres corporaciones que integran las Fuerzas Militares.

No sobra agregar que los oficiales hasta el grado de mayor o capitán de corbeta pueden cambiar, a solicitud propia, de arma, cuerpo o especialidad dentro de la respectiva Fuerza, así como pasar de una Fuerza a otra. Cambio que también puede ser impuesto por la autoridad respectiva, cuando se trate de oficiales que presenten lesiones adquiridas en el servicio por causa y razón del mismo, que los incapaciten, previo concepto de sanidad militar (arts. 30 y 31 dec. 1211/90)

Finalmente, es importante tener en cuenta que los cargos a que alude la norma demandada son de libre nombramiento y remoción.

4. Contenido del artículo 60 del decreto 1211/90, materia de acusación

En la norma demandada se consagra que los cargos de Comandante General de las Fuerzas Militares, jefe del Estado Mayor Conjunto e Inspector General de las Fuerzas Militares, al igual que los que a continuación se enuncian, sólo podrán ser desempeñados por oficiales de las Armas del Ejército, por oficiales del Cuerpo Ejecutivo de la Armada, en las especialidades de superficie, submarinos y aviación naval, y por los oficiales pilotos de la Fuerza Aérea.

En el Ejército: Comandante del Ejército, segundo Comandante y jefe de Estado Mayor de la Fuerza, Inspector General del Ejército, Comandante de Unidad Operativa y Comandante de Unidad Táctica de Combate o de Apoyo de Combate;

En la Armada: Comandante de la Armada, Jefe de Operaciones Navales y Segundo Comandante de la Fuerza, Jefe de Estado Mayor Naval, Comandante de Fuerza Naval y Comandante de Unidad a Flote;

En la Fuerza Aérea: Comandante de la Fuerza Aérea, segundo Comandante y Jefe de Estado Mayor Aéreo, Inspector General de la Fuerza Aérea, jefe de Operaciones aéreas, Comandante Comando Operativo y Comandante Grupo Operativo.

En el párrafo de la misma disposición se establece que los oficiales de la Armada del Cuerpo de Infantería de Marina podrán desempeñarse como Comandantes de Fuerza Naval, cuando sólo tengan dentro de su organización unidades fluviales.

A simple vista se advierte que en efecto, como lo afirma el demandante, este precepto restringe el derecho de acceso a los más altos cargos en las Fuerzas Militares y en cada una de las corporaciones que las integran, puesto que solamente permite que aquéllos sean desempeñados por los oficiales que ocupan el primer nivel en cada una de las especialidades correspondientes, es decir, los oficiales de armas en el Ejército, los oficiales del cuerpo ejecutivo en la Armada y los oficiales de vuelo en la Fuerza Aérea. Ante esta circunstancia, debe la Corte determinar si esta circunstancia viola el principio de igualdad.

La igualdad, como lo ha reiterado la Corte, "es básicamente un concepto relacional, que de forma necesaria conduce a un proceso de comparación entre dos situaciones tratadas de forma distinta, en el que es preciso efectuar una valoración de la diferencia. Sólo tras el análisis de las características de cada supuesto que se compara, de la entidad de la distinción, y de los fines que con ella se persigue, podrá concluirse si la medida diferenciadora es o no aceptable

jurídicamente”.

Dicho principio no impide al legislador establecer diferenciaciones o tratos disímiles, siempre y cuando éstos sean constitucionalmente legítimos, es decir, tengan una justificación objetiva y razonable. Con el fin de determinar si la medida adoptada por el legislador en la norma acusada cumple estas exigencias, procede la Corte a aplicar el denominado test de igualdad, que comprende el análisis de los siguientes aspectos: "1. La existencia de un objetivo perseguido a través del establecimiento del trato desigual; 2. La validez de ese objetivo a la luz de la Constitución; y 3. La razonabilidad del trato desigual, es decir, la relación de proporcionalidad entre ese trato y el fin perseguido (...) el test del trato desigual pasa por una etapa subsiguiente sólo si dicho trato sorteó con éxito la inmediatamente anterior. El primer paso no reviste mayor dificultad, como quiera que puede llevarse a cabo a partir del sólo examen de los hechos sometidos a la decisión del juez constitucional. El segundo paso, por el contrario, requiere de una confrontación de los hechos con el texto constitucional, para establecer la validez del fin a la luz de los valores, principios y derechos consignados en éste. Si el trato desigual persigue un objetivo, y éste es constitucionalmente válido, el juez constitucional debe proceder al último paso del test, que examina la razonabilidad del trato diferenciado. Este es el punto más complejo de la evaluación, y su comprensión y aplicación satisfactoria dependen de un análisis (descomposición en partes) de su contenido”.

a. Los oficiales mencionados en la norma demandada no se encuentran en la misma situación de hecho frente a los oficiales de otras especialidades de esas mismas organizaciones.

El primer punto que debe dilucidar la Corte es si los oficiales señalados en el precepto acusado, esto es, los de armas del Ejército, los del cuerpo ejecutivo de la Armada, y los oficiales pilotos de la Fuerza Aérea se encuentran en un mismo pie de igualdad frente a los de los cuerpos logístico y administrativo.

Los oficiales de las armas del Ejército, los oficiales del cuerpo ejecutivo de la Armada, los oficiales de Infantería de Marina de la Armada, los oficiales de vuelo de la Fuerza Aérea y los oficiales de Infantería de Aviación son formados, entrenados y capacitados para ejercer el mando y la conducción de los elementos de combate y apoyo de combate, y la conducción de operaciones propias del cuerpo al que pertenecen (arts. 10 a 13 dec. 1211/90). Cabe aclarar que son oficiales de vuelo en la Fuerza Aérea los pilotos y los especialistas. Los pilotos son formados, entrenados y capacitados para ejercer el mando y la conducción de las unidades aéreas (art. 12 ib)

Los oficiales de las armas del Ejército, los del cuerpo de infantería de Marina de la Armada y los de infantería de Aviación de la Fuerza Aérea, deben cursar y aprobar un curso para adquirir una especialidad de combate. (art. 70 parágrafo ib,)

Los oficiales del cuerpo logístico de las Fuerzas Militares son todos aquellos egresados de cursos regulares de las Escuelas de Formación de Oficiales, entrenados y capacitados para desempeñar funciones técnicas y ejercer el mando y la conducción de los elementos de apoyo de servicios para el combate del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Se consideran elementos de apoyo los que operan dentro de las modalidades y características adecuadas para satisfacer las necesidades logísticas de las mismas (art. 14 ib.).

Los oficiales del cuerpo administrativo son profesionales con título de formación universitaria, de conformidad con las normas de educación superior,

escalafonados en el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea con el propósito de ejercer su profesión en las Fuerzas Militares, o los oficiales o suboficiales de las Fuerzas Militares que habiendo obtenido el referido título, soliciten servir en ese cuerpo (art. 15 ib).

Como queda demostrado, las funciones que compete cumplir a los oficiales primeramente citados difieren sustancialmente de las atribuidas a los oficiales de los cuerpos logístico y administrativo, pues aquéllos deben realizar las labores que podríamos denominar propiamente militares, es decir, las técnicas específicas para enfrentar un combate (táctica, estrategia, operaciones, dirección de tropas, etc); mientras que éstos últimos se encargan de otras actividades que en nada se asimilan a ellas, pues como su nombre lo indica son de apoyo logístico y de carácter exclusivamente administrativo.

En efecto, los oficiales del cuerpo logístico desarrollan funciones eminentemente técnicas en el manejo y conducción de los elementos utilizados en el combate, materiales, transportes, sanidad, recursos, uniformes, armamento, comunicaciones, sistemas, mantenimiento, etc. Los oficiales del cuerpo administrativo ejercen los cargos de ese carácter establecidos en la planta personal, de acuerdo con su profesión.

Siendo así resulta obvio afirmar que la especialidad de las funciones que ejercen los oficiales pertenecientes a cada uno de los cuerpos antes reseñados constituye un factor de diferenciación que no permite su homologación o identidad total. Circunstancia que no se puede desconocer aunque por otros aspectos tales oficiales puedan ser asimilados.

En efecto: es cierto que los oficiales de todos los cuerpos que integran las Fuerzas Militares tienen los mismos grados, son egresados de las mismas Escuelas de Formación, deben cumplir el mismo tiempo de servicio para ascender en cada grado, se les aplican las mismas normas disciplinarias y penales, pero su formación académica y preparación técnica es distinta, pues como se ha visto, de acuerdo con la especialidad escogida, unos se preparan para ejercer el mando y la conducción de los elementos del combate, otros para cumplir labores de apoyo logístico y otros para desarrollar funciones de carácter administrativo exclusivamente.

En este caso, entonces, no se cumple el primer supuesto para que el trato diferente sea considerado discriminatorio.

b. La finalidad perseguida por la norma acusada es constitucionalmente legítima, pues está destinada a cumplir principios constitucionales

Si las Fuerzas Militares son organizaciones armadas instruidas y disciplinadas conforme a la técnica militar para ejercer la defensa de la soberanía nacional y de las instituciones patrias, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional (art. 217 C.P.) es razonable que el legislador exija que quien deba dirigir las o comandarlas sea una persona con la capacidad e idoneidad suficiente para cumplir esas funciones constitucionales en términos de calidad, eficiencia, responsabilidad y eficacia. Por tanto, su conocimiento en las áreas propias de la estrategia militar, las técnicas del combate, las operaciones de guerra, el manejo del personal militar y de apoyo logístico y administrativo, entre otras, como las de administrador y planificador son admisibles constitucionalmente para lograr esos fines.

Así las cosas, el objetivo o finalidad buscada con la diferenciación establecida por la norma impugnada es legítimo desde el punto de vista constitucional, no sólo porque la misma Carta establece en el artículo 217 cuál es la misión primordial de

las Fuerzas Militares, sino también porque mediante ella se satisfacen principios constitucionales consagrados en el Preámbulo de la Carta y en los artículos 1 y 2 vr. gr. la defensa de la independencia nacional, el mantenimiento del orden público, el aseguramiento de la convivencia pacífica, la protección de todas las personas residentes en Colombia, entre otros.

c. El legislador goza de cierta libertad para determinar algunos aspectos del servicio público, concretamente los relacionados con las calidades y condiciones que deben reunir los candidatos a ocupar cargos en las entidades públicas.

En desarrollo de la facultad atribuida al Congreso para regular el ejercicio de las funciones públicas (art. 150-23 C.P.), el legislador cuenta con un cierto margen de discrecionalidad para efectos de la fijación de los requisitos y calidades requeridos para el ejercicio de cargos públicos, en este caso, de los de dirección y mando en las Fuerzas Militares y en cada una de las organizaciones que las conforman, pues tales exigencias no pueden ser de tal envergadura que resulten desproporcionadas o irrazonables. La pertenencia a una determinada especialidad para poder desempeñar los más altos cargos en las Fuerzas Militares, concretamente, a la que ostentan los oficiales preparados para ocupar cargos de mando y la dirección de operaciones de los elementos del combate, a simple vista puede parecer inconveniente pero ello no conduce a su inconstitucionalidad, porque el legislador dentro de su potestad de configuración legislativa puede elegir el requisito que considere más apropiado para el cabal cumplimiento de la misión principal para la que fueron instituidos esos cuerpos armados que, como tantas veces se ha reiterado, es la defensa de la Nación.

Para la Corte también es deseable que los cargos directivos en las Fuerzas Militares sean desempeñados por verdaderos gerentes, estrategas y administradores, de acuerdo con la función que les corresponde cumplir, calidades que pueden reunir personas distintas a las mencionadas en la norma acusada, pero no puede dejar de considerar aspectos relevantes de carácter constitucional que llevan a aceptar la exigencia contenida en la norma acusada, como son la finalidad para la cual se crearon tales cuerpos armados y los continuos combates que deben enfrentar dichas Fuerzas dada la grave situación de crisis que vive el país desde tiempo atrás, producida no sólo por la delincuencia común y la organizada sino también por los grupos subversivos.

A lo anterior se puede sumar las funciones asignadas al personal a que se refiere la norma demandada. Veamos a título de ejemplo, algunas de las atribuidas al Comandante General de las Fuerzas Militares: "Ejercer el mando de las Fuerzas y la conducción estratégica de las operaciones militares"; "Asesorar al Presidente de la República, al Ministro de Defensa y al Consejo Superior de la Defensa Nacional en asuntos militares"; "Preparar los documentos primarios y secundarios pertinentes, relativos a la seguridad nacional, en el orden externo e interno"; "Preparar planes estratégicos conjuntos"; "Proponer la organización y establecimiento de los teatros de operaciones"; "Tomar parte en el planeamiento de acciones militares combinadas", etc (art. 21 Dec. 2218/84).

El Inspector General de las Fuerzas Militares debe asesorar al Comandante General de las Fuerzas Militares en todas las actividades relacionadas con la verificación y cumplimiento de disposiciones legales, políticas, objetivos, estrategias militares y programas del Comando General; presentar informes evaluativos de la capacidad de aislamiento, funcionamiento y eficacia operativa de las distintas unidades, verificar la eficiencia de los sistemas de mando, dirección,

	<p>gestión y control tanto operacional como administrativo; y de desarrollar programas evaluativos de la capacidad de aislamiento y entrenamiento de las fuerzas navales, terrestres y aéreas (T.O.E No. 1/96)</p> <p>Entonces, cómo no aceptar que para el ejercicio de estos cargos y sus equivalentes en cada Fuerza se requiere tener conocimientos específicos en áreas relacionadas con las técnicas militares, planeación y estrategia militar, manejo de tropa y de operaciones de combate, entre otras, para lo cual se forman y preparan únicamente los oficiales señalados en la norma demandada.</p> <p>Siendo así considera la Corte que la exigencia contenida en el artículo objeto de impugnación, para ocupar los cargos mencionados en el artículo acusado es justificada y razonable y, por consiguiente, no infringe el artículo 13 del estatuto superior.</p> <p>3. Otros cargos</p> <p>Según el actor la norma acusada también vulnera el derecho que tiene toda persona a escoger profesión u oficio y el derecho al trabajo, dada la "limitación-condición" que ella contiene, apreciación que no comparte la Corte, pues quien desee ingresar a las Fuerzas Militares es libre de escoger la especialidad y Fuerza a la que quiere pertenecer, pero ello no significa que esté exonerado del cumplimiento de los requisitos y condiciones establecidos en la ley para pertenecer a la carrera militar y ascender en ella.</p> <p>En consecuencia, el artículo 60 del Decreto 1211 de 1990 no infringe estos preceptos del ordenamiento superior, por lo que será declarado exequible, pero únicamente por los cargos aquí analizados.</p> <p>RESUELVE:</p> <p>Declarar EXEQUIBLE el artículo 60 del Decreto 1211 de 1990, pero únicamente por los cargos analizados.</p> <p>Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.</p> <p><i>(Documento 12)</i></p>
<p>Sentencia C-1493 de 2 de noviembre de 2000</p>	<p>Demandante: Pedro A. Herrera Miranda</p> <p>Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz</p> <p>Problema Jurídico: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1 (parcial), 2 y 3 (parcial) de la Ley 578 de 2000</p> <p>CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS</p> <p>3.1 Necesidad y conveniencia de las facultades extraordinarias</p> <p>El proyecto de ley que luego se convirtió en la acusada, fue presentado al Senado de la República por el Ministro de Defensa (E) de la época, General Fernando Tapias Stahelin, el 2 de mayo de 1999 y repartido a la Comisión Segunda Constitucional Permanente, para lo de su competencia, según consta en la Gaceta del Congreso No. 140 del 4 de junio de 1999.</p> <p>En dicho proyecto de ley el Gobierno Nacional solicitó facultades extraordinarias al Congreso, justificando la necesidad y conveniencia de concederlas, en éstos términos: "De otra parte, en este caso, se dan los presupuestos constitucionales de necesidad y conveniencia, por tratarse de una materia especializada y</p>

prioritaria, que por estar estrechamente ligada a la reforma castrense, en lo que se refiere a los procedimientos de manejo y administración del personal militar y a las normas de carrera de tales servidores, requiere un procedimiento legislativo análogo al adoptado por el honorable Congreso de la República para la reforma de la Policía Nacional. El propósito de conseguir la paz en que está comprometido el Estado colombiano, demanda la transformación de algunas instituciones, entre ellas, las Fuerzas Militares, a fin de armonizarlas con los cambios que requiere el país entero para que los ciudadanos tengan una adecuada y eficaz satisfacción de sus necesidades fundamentales, tales como: la seguridad y defensa. La iniciativa de reforma y reestructuración nace de las entrañas mismas de las Fuerzas Militares, quienes, conscientes de su papel en la vida nacional, han hecho un diagnóstico de su situación actual, concluyendo que su cambio debe tender hacia el fortalecimiento institucional, con hombres y mujeres mejor preparados, con respaldo legal acorde a su misión y funciones, desarrolladas con ética y liderazgo (...). Algunos de los requerimientos básicos de orden legal de las Fuerzas Militares se suplen con la adecuación de sus estatutos de carrera, de régimen disciplinario, de evaluación y clasificación, de capacidad sicológica, incapacidades, invalideces e indemnizaciones y carrera del soldado profesional. Estos aspectos son de la esencia misma de la formación y desempeño de los hombres y mujeres de las Fuerzas Militares. La especialidad, complejidad y urgencia de dar solución a estos importantes asuntos, determinan la necesidad de adoptar las normas legales que los regirán y para ello propone revestir al Gobierno Nacional de las facultades extraordinarias...."

Después de aprobado el proyecto en primer debate, en la Comisión Segunda del Senado, el Gobierno reiteró la petición de facultades extraordinarias ante esa misma corporación, complementando los decretos que serían objeto de modificación, razón por la que considera el Procurador que ha debido exponerse respecto de dichos ordenamientos la necesidad y la conveniencia de otorgar las facultades pedidas.

No comparte la Corte el punto de vista del Procurador, pues si bien es cierto que en la reiteración que de la solicitud de facultades hizo el Gobierno al Senado, se adicionaron algunos decretos que también serían objeto de modificación como consecuencia de la regulación de los asuntos para los cuales se pedían aquéllas, no es menos cierto que tales ordenamientos se refieren a las mismas materias sobre las que versaba la primera solicitud, sin variar su núcleo esencial, esto es, regímenes de carrera, disciplinario, de incapacidades, invalideces, indemnizaciones, etc. del personal que integra las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. En consecuencia, mal podría exigirse que se adujera nuevamente la necesidad y la conveniencia de las facultades pues tal requisito ya se había cumplido.

En lo atinente a la obligación del Gobierno de justificar la necesidad de las facultades, es ilustrativa la siguiente sentencia:

"La Constitución faculta al Congreso para revestir de precisas facultades extraordinarias al Presidente, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Es obvio que el Gobierno al solicitar las facultades debe, en el respectivo proyecto de ley, justificar suficientemente las razones que determinan su petición y que al Congreso dentro de la libertad política y la facultad discrecional de que es titular como conformador de la norma jurídica le corresponde sopesar y valorar dicha necesidad y conveniencia, más aún, cuando delega transitoriamente atribuciones que le son propias. Por lo tanto, debe presumirse que si otorgó las facultades es

porque halló méritos suficientes para ello, a menos que se demuestre de manera manifiesta y ostensible que aquél obró caprichosamente, a su arbitrio y sin fundamento real alguno. No le es dable, a quien hace uso de la acción pública de inconstitucionalidad utilizar un metro para medir el grado y ámbito de la justificación de las facultades, pues como se dijo antes, existe un margen apreciable de discrecionalidad, que no de arbitrariedad, en cuanto a dicha justificación tanto en el Gobierno como en el Congreso." sent. C-119/96 M.P. Antonio Barrera Carbonell

En consecuencia, considera la Corte que la necesidad y la conveniencia de conferir las facultades extraordinarias aquí demandadas, fue claramente expuesta por el Gobierno y aceptada por el Congreso como se observa en los antecedentes legislativos (ver Gacetas del Congreso Nos. 170, 542 y 549/99).

4. 4. Los artículos 1 y 2 de la ley 578/2000

El actor considera que las expresiones "...y se dictan otras disposiciones" contenida en el artículo 1, "...entre otros los siguientes decretos..." y "... las demás normas relacionadas con la materia" del artículo 2, de la ley 578/2000 violan el artículo 150-10 de la Constitución, puesto que carecen de la precisión que se exige en la descripción de las materias que deben ser reguladas por el legislador extraordinario. Al respecto cabe hacer las siguientes consideraciones.

Uno de los aspectos más significativos tratado en la Asamblea Nacional Constituyente, fue indudablemente la necesidad de fortalecer al Congreso mediante la reivindicación de su principal misión: la legisladora. Potestad que venía siendo trasladada en forma generalizada y reiterativa al Presidente de la República, a través del mecanismo de las facultades extraordinarias, debilitando de esta manera a dicho órgano de representación popular, en contra del querer ciudadano y de la democracia misma. De ahí que el constituyente hubiera decidido restringir ese instrumento, convirtiéndolo en excepcional y sujetándolo a una serie de requisitos y condicionamientos, que quedaron codificados en el artículo 150-10 de la Carta, a saber:

- Las facultades extraordinarias solamente se pueden conferir en los eventos en que la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje,
- Tales facultades deben ser solicitadas expresamente por el Gobierno Nacional y aprobadas por la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara Legislativa,
- El término que se le confiere al Presidente de la República para ejercer las atribuciones conferidas no puede ser superior a seis meses,
- Se prohíbe conceder facultades para decretar impuestos, expedir códigos, leyes estatutarias, leyes orgánicas y leyes marco.

Igualmente, es requisito indispensable para la correcta ejecución y desarrollo de las facultades extraordinarias que los asuntos que compete regular al legislador extraordinario se describan en forma clara y precisa, esto es, que aquellos estén individualizados, pormenorizados y determinados. Son múltiples los fallos de esta corporación y de la Corte Suprema de Justicia, en la época en que tenía a su cargo el control constitucional, en los que se ha fijado el significado y alcance de esta exigencia. Citemos algunas.

"El que las facultades extraordinarias deban ser 'precisas', significa que, además de necesarias e indispensables para el logro de determinado fin, han de ser también puntuales, ciertas, exactas. Ello es explicable, pues son la excepción a la regla general que enseña que de ordinario la elaboración de las leyes 'corresponde al Congreso'. Así, pues, en tratándose de la competencia para el

ejercicio de facultades extraordinarias, no cabe duda de que el presidente de la República debe discurrir bajo estrictos criterios restrictivos." Sent. C-050/97 M.P. Jorge Arango Mejía

"Por axioma antinómico, lo que semánticamente se contrapone a lo preciso, es lo impreciso, lo vago, lo ambiguo, lo ilimitado; pero no lo amplio cuando es claro, ni lo genérico cuando es limitado y nítido. Tampoco es admisible identificar como extensivo de lo preciso lo restringido o lo expreso (...). Lo que exige la Constitución en materia de facultades extraordinarias es su claridad, su inequívocidad, su delimitada y concisa expresión normativa, pero no su total expresividad." Sent. C-74/93 M.P. Ciro Angarita Barón

"Lo amplio y lo preciso son compatibles y lo contrario de lo amplio es lo restringido; lo contrapuesto a lo delimitado no es lo minucioso sino lo indeterminable o ilimitado, y lo opuesto a lo claro no es lo implícito, sino lo oscuro. Razones por las cuales una ley de aquellas no deja de ser precisa por ser amplia y no minuciosa, con tal de que sea clara y delimitable y no ambigua" C.S.J. sent. noviembre 19/85 M.P. Manuel Gaona Cruz (q.e.p.d.).

En el asunto bajo examen advierte la Corte que el legislador ordinario respetó la Constitución al señalar el término dentro del cual debía el Presidente de la República ejercer las facultades, que era de seis (6) meses, contados a partir de la promulgación de la ley, hecho que tuvo ocurrencia el día 15 de marzo de 2000, con su inserción en el Diario Oficial No. 43934.

No sucede lo mismo en cuanto al límite material de las atribuciones conferidas, pero únicamente respecto de las expresiones acusadas de los artículos 1 y 2, pues si bien es cierto que el legislador ordinario señaló en forma concreta y clara cada uno de los asuntos que debía regular el Presidente de la República, al incluir al final del artículo 1 "y se dictan otras disposiciones" (art. 1) frase que, además de no guardar ninguna coherencia con el resto del precepto al que pertenece, como se deduce de la simple lectura de dicha disposición, tampoco permite hacer una interpretación que resulte acorde con el contenido normativo que ésta consagra. Veamos el texto.

"Artículo 1. De conformidad con el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, hasta por el término de seis (6) meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley, para expedir las normas de carrera, los reglamentos de régimen disciplinario y de evaluación de los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares, el reglamento de aptitud psicofísica, incapacidades, invalideces e indemnizaciones de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional y el régimen de carrera y/o estatuto del soldado profesional así como el reglamento de disciplina y ética para la Policía Nacional, el reglamento de evaluación y clasificación para el personal de la Policía Nacional, las normas de carrera del personal de oficiales y suboficiales de la Policía Nacional, los estatutos del personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional, la estructura del sistema de salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones." (lo subrayado es lo acusado)

Con el fin de aclarar el sentido de esa expresión la Corte decidió examinar los antecedentes legislativos y encontró que en el pliego de modificaciones presentado por algunos Representantes a la Comisión Segunda de la Cámara, se hizo referencia al punto que aquí se debate, en el sentido de sugerir la supresión no sólo de la expresión demandada del artículo 1 sino también las del artículo 2, "por considerarlas abstractas y con alto riesgo de inconstitucionalidad" (ver Gaceta del Congreso No. 542 del 13 de diciembre de 1999 pág. 3), propuesta que

finalmente parece no haber sido acogida, puesto que figura en el texto definitivo de la ley. Por consiguiente, no es posible admitir el argumento de uno de los intervinientes, quien considera que la inclusión de dicha frase obedece a un simple error de transcripción.

Ante la dificultad de hacer una interpretación de la expresión acusada del artículo 1 de la ley 578/2000 que guarde consonancia con el resto de la disposición a la que pertenece y respete los preceptos constitucionales (principio de conservación del derecho), no le queda otro camino a la Corte que excluirla del ordenamiento positivo por carecer de la claridad y precisión que se exige en la descripción de las materias o asuntos que deben ser regulados por el Gobierno. Es evidente que dicha frase es ambigua, lo cual crea confusión e inseguridad en la interpretación de las distintas tareas que compete ejercer al Presidente de la República, violando así lo dispuesto en el artículo 150-10 de la Carta. La inclusión de expresiones como la acusada en la ley de investidura conducen necesariamente, a que el legislador extraordinario incurra en una posible omisión o extralimitación en el ejercicio de las atribuciones conferidas, lo que incide negativamente en los ordenamientos que con fundamento en ellas se expida, puesto que éstos pueden ser declarados inconstitucionales con las consecuencias que de tal hecho se derivan.

Pero aún si en gracia de discusión se aceptara que lo que quiso señalar el legislador era que el Presidente podía dictar otras disposiciones, dicha interpretación también sería inconstitucional por el mismo motivo, esto es, por falta de precisión de las facultades (art. 150-10 C.P.), pues es deber del legislador ordinario concretar las materias para las cuales se conceden atribuciones.

Esa misma imprecisión se predica de algunos apartes del artículo 2. En efecto: en esta disposición el legislador autoriza al Presidente de la República para "derogar, modificar o adicionar entre otros los siguientes decretos: 1211/90, 85/89, 1253/88, 94/89, 2584/93, 575/95, 354/94, 572/95, 1214/90, 41/94, 574/95, 262/94, 132/95, 352/97, 353/94 y las demás normas relacionadas con la materia", siendo lo resaltado lo acusado.

Haciendo una interpretación armónica de las facultades contenidas en el artículo 1 y las del precepto antes transcrito, se concluye que el legislador ordinario autorizó al Presidente de la República no sólo para modificar, adicionar o derogar los decretos expresamente mencionados en dicho precepto legal, sino también aquellos otros que considere conveniente y tengan alguna relación con la materia de que tratan las facultades.

Sobre este punto dice el Procurador que las expresiones acusadas son imprecisas pues, debido a la variada y numerosa normatividad que rige a los miembros de la Fuerza Pública, el Ejecutivo podría "modificar aspectos para los cuales no se le facultó (...) por ello es necesario que se fijen parámetros claros a la función legislativa extraordinaria." Los intervinientes, por el contrario, consideran que las facultades tienen un alcance limitado, ya que han de entenderse referidas a los decretos que han reglamentado y/o modificado los ordenamientos allí señalados.

No comparte la Corte el punto de vista de los intervinientes por cuanto la derogación, modificación o adición de decretos reglamentarios por parte del Presidente de la República no requiere de la concesión de facultades extraordinarias, pues es ésta una función constitucional propia y privativa de dicho funcionario, que le fue asignada por el constituyente en el artículo 189-11 del Estatuto Superior.

La finalidad del requisito de precisión en la descripción de las materias o asuntos

materia de facultades es evitar posibles abusos o excesos en su ejercicio y, por ende, crear inseguridad jurídica, pues si el Congreso no fija límites al concederlas éstas pueden ser utilizadas en forma arbitraria y desbordada, lo que como ya se ha anotado, repercute dañinamente en las normas así adoptadas. Las expresiones "entre otros" y "y las demás normas relacionadas con la materia" serán declaradas inconstitucionales por cuanto convierten las atribuciones dadas en vagas e imprecisas, lesionando de esta manera el artículo 150-10 de la Carta. Los decretos que el Presidente de la República podía modificar, adicionar o derogar, de conformidad con el artículo 2 acusado, no son otros que los expresamente enumerados en tal disposición. No se olvide que en este campo no se admiten las facultades implícitas.

Frente a la afirmación del actor, según la cual entre los decretos que se van a derogar, modificar o adicionar se encuentran leyes estatutarias, "como por ejemplo el estatuto de personal de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares", considera la Corte que es totalmente equivocada pues el régimen de personal de las Fuerzas Militares o de cualquiera otra entidad pública no es, ni requiere ser adoptado por medio de ley estatutaria sino ordinaria (art. 150 C.P.). Las únicas materias que, según el artículo 152 de la Constitución, deben ser reguladas mediante leyes de esa índole son única y exclusivamente las que se mencionan a continuación.

- Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección,
- Administración de justicia,
- Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, estatuto de la oposición y funciones electorales,
- Instituciones y mecanismos de participación ciudadana, y
- Estados de excepción.

Para finalizar, agrega el demandante que las expresiones acusadas también infringen el artículo 217 de la Constitución, que ordenan al legislador expedir un régimen especial de carrera para las Fuerzas Militares, "por tanto, la ley 578 no puede desconocer este hecho y de suceder como en efecto ha sucedido, se estaría violando esa disposición".

Cierto es que de conformidad con el citado precepto constitucional, corresponde al legislador expedir el sistema de reemplazos, ascensos, derechos y obligaciones de los miembros de las Fuerzas Militares y el régimen especial de carrera, prestacional y disciplinario que les es propio. Sin embargo, es la misma Constitución la que autoriza al legislador ordinario para trasladar, en forma temporal, al Presidente de la República su competencia legislativa respecto de las materias que aquél expresamente le señale en la ley de investidura siempre y cuando no correspondan a las prohibidas expresamente por el constituyente, y se respeten los parámetros y condicionamientos consagrados en el artículo 150-10 de la Carta. Las normas constitucionales rigen siempre y en todo momento y, por tanto, deben observarse tanto por el legislador ordinario como por el extraordinario. La modificación, derogación o adición del régimen de carrera del personal a que se refieren las normas acusadas no está contemplada entre los asuntos que el constituyente prohíbe regular mediante el mecanismo excepcional de las facultades extraordinarias.

En razón de lo anotado, la Corte declarará inexecutable las expresiones "y se dictan otras disposiciones" del artículo 1, "entre otros" "y las demás normas relacionadas con la materia" del artículo 2 de la ley 578 de 2000, por infringir el artículo 150-10 del Ordenamiento Supremo.

4. 4. El artículo 3 de la ley 578/2000

A juicio del actor la inclusión del Procurador General de la Nación o de su delegado como parte de la comisión designada para redactar la "ley de facultades" viola el artículo 278-5 de la Carta, que le ordena a dicho funcionario rendir concepto en los procesos de control de constitucionalidad, pues es ésta una forma de "inhabilitarlo" para el cumplimiento de esa función.

Para el Procurador la norma acusada no ha debido referirse a la redacción de "la ley de facultades" pues ésta ya se encontraba redactada y es la acusada, sino a los "decretos legislativos" que se expedieran en desarrollo de las atribuciones allí conferidas, tal como se propuso en el primer debate en la Cámara de Representantes. Bajo este supuesto, considera que dicha disposición es inconstitucional por infringir el artículo citado por el demandante, por que si el Procurador debe rendir concepto en los procesos de control de constitucionalidad, "no puede participar en la redacción de los decretos legislativos que son objeto de control por parte de esa Alta Corporación. Diferente sería el caso de que al Procurador General de la Nación se le solicitara un concepto previo a la expedición del decreto, en relación con los asuntos que se modifican y están relacionados con sus funciones."

Dice así el precepto demandado:

"Artículo 3. Las mesas directivas de ambas Cámaras designarán una comisión especial integrada así: cinco (5) Senadores de la República y cinco (5) Representantes a la Cámara, con el fin de participar en el desarrollo de estas facultades y en la elaboración, revisión y concertación de los textos definitivos de los decretos de reestructuración. De la comisión de redacción de la ley de facultades hará parte el Procurador General de la Nación o su delegado." Lo subrayado es lo demandado)

De conformidad con el artículo 113 de la Constitución, son ramas del poder público, la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Además de estos órganos existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

El principio de la separación de los poderes "surge como resultado de la búsqueda de mecanismos institucionales enderezada a evitar la arbitrariedad de los gobernantes y a asegurar la libertad de los asociados. Por esta razón, se decide separar la función pública entre diferentes ramas, de manera que no descansen únicamente en las manos de una sola y que los diversos órganos de cada una de ellas se controlen recíprocamente (...) la separación de las ramas del poder público es inherente al régimen democrático y constituye uno de sus elementos procedimentales de legitimación. Sin embargo, el modelo tripartito no se ajusta ya a la realidad institucional y por ello ha sido frecuentemente cuestionado. Es así como se considera que en los regímenes parlamentarios no se puede hablar de separación entre el Ejecutivo y el Legislativo, puesto que su funcionamiento exige una permanente cooperación e identidad entre los dos - lo que se manifiesta en el hecho de que el Ejecutivo se conforma y renueva de acuerdo con la voluntad del Legislativo, al tiempo que éste último también puede ser disuelto por el Ejecutivo, razón por la cual algunos han llegado incluso a plantear que en este tipo de regímenes la separación de poderes se verifica entre el Ejecutivo, la oposición parlamentaria y el tribunal constitucional. De otro lado, la misma práctica gubernamental ha mostrado, con diferencias de país a país, que algunas instituciones requieren de una considerable independencia para el cabal

cumplimiento de sus funciones. Con base en esa constatación, diversos órganos que tradicionalmente estuvieron sujetos a una de las tres ramas del poder público han sido dotados en los últimos decenios de un considerable grado de autonomía. Así ha ocurrido en diversos países latinoamericanos con las cortes electorales y en algunos países europeos con los bancos centrales. (...)"

El constituyente del 91 inspirado en esa misma filosofía decidió continuar con el modelo tradicional tripartito de las ramas del poder, admitiendo a la vez, la existencia de otros órganos autónomos e independientes, entre los que se destacan el sistema electoral y los organismos de control y fiscalización como son la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República. El Banco de la República y la Comisión Nacional de Televisión aunque no son órganos de control también pertenecen a la categoría de los entes autónomos e independientes. El cambio más significativo que se introdujo en esta materia fue la consagración en el aparte final del artículo 113 C.P. del deber de colaboración armónica que rige no sólo para las ramas del poder, como existía bajo la Constitución del 86, sino también para los organismos autónomos, entre los que se hallan los antes enunciados.

El Ministerio Público del cual es supremo director el Procurador General de la Nación es un órgano de control (arts. 117 y 275 C.P.) independiente y autónomo, encargado de cumplir las funciones que la Constitución y la ley le asignan (arts 117, 277 y 278 C.P.).

Las funciones constitucionales que compete ejercer al Procurador General de la Nación se pueden resumir así: - vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos, - proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad, con el auxilio del Defensor del Pueblo, - defender los intereses de la sociedad, - defender los intereses colectivos, en especial el ambiente, - velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas, - ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive los de elección popular, - ejercer preferentemente el poder disciplinario, adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley, - intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario, en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales, - rendir anualmente informe de su gestión al Congreso, -exigir a los funcionarios públicos y a los particulares la información que considere necesaria y - las demás que determine la ley (art. 277 C.P.).

Igualmente, le corresponde desvincular del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada, al funcionario público que incurra en alguna de las faltas que se mencionan en el artículo 278 de la Constitución, - emitir conceptos en los procesos disciplinarios que se adelanten contra funcionarios sometidos a fuero especial, -presentar proyectos de ley sobre materias relativas a su competencia, - exhortar al Congreso para que expida las leyes que aseguren la promoción, el ejercicio y la protección de los derechos humanos, y exigir su cumplimiento a las autoridades competentes, - rendir concepto en los procesos de control de constitucionalidad, -nombrar y remover, de conformidad con la ley, los funcionarios y empleados de su dependencia (art. 278 C.P.).

El Congreso de la República es el órgano de representación popular a quien el constituyente le ha encomendado la misión de hacer las leyes (art. 150 C.P.), función de la cual no puede desprenderse sino en forma transitoria (hasta por seis meses), única y exclusivamente en el evento consagrado en el numeral 10 del

mismo artículo. El proceso de hacer la ley es un acto complejo que implica la iniciativa, la deliberación, la modificación, la aprobación y la sanción. Sin embargo, cualquiera que sea el origen de la iniciativa de la ley, es decir, de su proposición por parte de quienes tienen facultad para hacerlo (miembros de las Cámaras, Gobierno, ciudadanos, etc), la redacción final de la ley, esto es, la determinación de su contenido, es una tarea que compete realizar única y exclusivamente a los miembros de esa corporación. Si la ley es la manifestación de la voluntad del citado órgano soberano bien puede éste orientarla en la dirección que considere conveniente y necesaria, siempre y cuando respete las normas superiores.

Siendo así, mal podía el legislador ordinario incluir al Procurador General de la Nación o a su delegado como parte integrante de la Comisión encargada de redactar la "ley de facultades", que es precisamente la parcialmente acusada, pues la colaboración armónica de las ramas del poder público no tiene el alcance de vaciar la competencia constitucional asignada a cada uno de los diferentes órganos del Estado, en este caso al Congreso de la República y al Procurador.

Las funciones constitucionales que corresponde ejecutar a una determinada rama del poder o a un funcionario de cualquier organismo estatal no pueden ser delegadas en otros empleados o entidades del Estado, salvo que la misma Constitución lo autorice. En el presente caso ese ordenamiento no consagra el traslado de funciones legislativas al Procurador General de la Nación y, mucho menos, a sus delegados, como se hace en la norma demandada, por tanto, el precepto que así lo consagra será declarado inconstitucional.

Al respecto sostuvo la Corte en sentencia anterior:

"Cada órgano del Estado tiene, en el marco de la Constitución, un conjunto determinado de funciones. El desarrollo de una competencia singular no puede realizarse de una manera tal que su resultado signifique una alteración o modificación de las funciones que la Constitución ha atribuido a los demás órganos. Se impone un criterio o principio de "ejercicio armónico" de los poderes, de suerte que cada órgano se mantenga dentro de su esfera propia y no se desfigure el diseño constitucional de las funciones." Sent. C-615/96 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

A más de lo expuesto, cabe agregar que la Procuraduría General de la Nación como organismo de control, tiene a su cargo la vigilancia de la conducta oficial de todos los empleados públicos y de quienes desempeñan funciones públicas, inclusive las de elección popular (art. 277-6 C.P.), entre los cuales se encuentran los congresistas, la cual puede ser ejercida directamente por el Procurador o por sus delegados. Siendo así su independencia y autonomía se verían seriamente comprometidas al asignársele funciones propias del legislador y, obviamente, ello incidiría en el ejercicio efectivo del control. "La democracia exige garantías para la sociedad civil, y una de las garantías con que cuentan los asociados es la de un control objetivo de la función pública, el cual no puede ser eficiente si no hay independencia y autonomía plenas de los organismos a los cuales se les confía dicho control."

Y en oportunidad posterior expresó:

"En suma: fue el pensamiento del Constituyente de 1991, que la autonomía e independencia de los órganos de control, principalmente respecto de las ramas del poder público, a más de presupuesto configurativo de la estructura orgánica y funcional del Estado Social de Derecho, constituyera condición principalísima e insustituible para la efectividad, en la praxis, de los postulados axiológicos del control tanto de la actuación de los servidores del Estado y de quienes en forma transitoria desempeñan funciones públicas, como de los resultados de su

gestión." Sent. C-743/98 M.P. Fabio Morón Díaz

La facultad asignada al Procurador General de la Nación en el numeral 5 del artículo 278 de la Constitución, que le ordena "rendir concepto en los procesos de control de constitucionalidad" también sirve de fundamento para demostrar la inconstitucionalidad de la norma bajo examen, pues dicha labor se vería seriamente afectada si este mismo funcionario participara en la elaboración de la ley, ya que como lo sostiene el demandante, tendría que declararse impedido en cada proceso para evitar un posible conflicto de intereses. Y no fue éste el querer del constituyente.

Del deber de colaboración armónica no se puede deducir la facultad del Procurador General de la Nación de ejercer funciones constitucionales que han sido asignadas a otras ramas del poder público, en este caso, al legislativo. En desarrollo de tal mandato se le autoriza para presentar proyectos de ley sobre las materias de su competencia (art. 278-3 C.P.), o exhortar al Congreso para que expida leyes que aseguren la promoción, ejercicio y protección de los derechos humanos (278-4 C.P.), entre otros. Sobre este último dijo la Corte:

"El exhorto no debe entonces ser visto como una ruptura de la división de los poderes sino como una expresión de la colaboración de los mismos para la realización de los fines del Estado (CP art. 113), en particular para la garantía de la efectividad de los derechos de las personas (CP art. 2º).

En efecto, el ordenamiento jurídico colombiano establece mecanismos de cooperación entre los órganos del Estado a fin de asegurar la fuerza expansiva de los derechos constitucionales. Así, por no citar sino un ejemplo, la propia Constitución establece que el Procurador General de la Nación deberá "exhortar al Congreso para que expida las leyes que aseguren la promoción, el ejercicio y la protección de los derechos humanos, y exigir su cumplimiento a las autoridades competentes". (CP art. 278 ord. 4º). " sent C-221/97 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

La Corte no comparte el criterio del Procurador General encargado de rendir concepto en este proceso, en el sentido de que la expresión "ley de facultades", que es objeto de acusación, debe entenderse como "decretos legislativos", pues no corresponde a la Corte variar el contenido de las leyes y mucho menos desconocer el texto aprobado por el Congreso. Además, si ello pudo obedecer a un error, es apenas obvio que aquél deba corregirse por el mismo legislador y no por esta corporación. La misión de la Corte se limita a confrontar las normas acusadas con el ordenamiento superior para determinar si éstas se ajustan o no a su preceptiva y de acuerdo con el resultado declarar exequibles o inexecutable dichas disposiciones, pero no sustituir a quien constitucionalmente tiene la potestad de hacer las leyes. Variar la expresión acusada por otra con significado totalmente distinto equivaldría nada más ni nada menos que legislar y eso no le corresponde a la Corte.

En conclusión se tiene que la participación del Procurador General de la Nación en la redacción de la "ley de facultades", como se consagra en el artículo 3 de la ley 578/2000 es abiertamente inconstitucional.

RESUELVE:

Primero: Declarar INEXEQUIBLE la expresión "...y se dictan otras disposiciones..." del artículo 1 de la ley 578 de 2000.

Segundo: Declarar INEXEQUIBLES las expresiones ".... entre otros...." y "y las

	<p>demás normas relacionadas con la materia" del artículo 2 de la ley 578 de 2000.</p> <p>Tercero: Declarar INEXEQUIBLE el aparte final del artículo 3 de la ley 578 de 2000, que dice: "...De la Comisión de redacción de la ley de facultades hará parte el Procurador General de la Nación o su delegado."</p> <p>Cuarto: Declararse inhibida para emitir pronunciamiento sobre la acusación por vicios de trámite, por ineptitud de la demanda.</p> <p>(Documento 13)</p>
<p>Sentencia C- 251 de abril 11 de 2002</p>	<p>Demandantes: Carlos Alberto Maya Restrepo y Juan Carlos Botero Ospina.</p> <p>Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Montealegre Lunett y Dra. Clara Inés Vargas Hernández,</p> <p>Problema Jurídico: Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 684 de 2001, y sus artículos 3, 6, 13, 20 literal a), 25, 38, 42, 50, 54, 55 (parcial), 57 parágrafo, 58 (parcial), 59, 60, 62, y 72.</p> <p>CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS</p> <p>El asunto bajo revisión</p> <p>2- Los actores acusan numerosas disposiciones de la Ley 684 de 2001 por diversas razones. Sin embargo, un análisis sistemático de las demandas y de muchas de las intervenciones muestra que, al lado de los ataques particulares contra algunos artículos individuales, existe un cuestionamiento general contra ese cuerpo legal, que puede ser formulado así: la Ley 684 de 2001 pretende conformar un sistema de seguridad y defensa nacional, cuyos principios y pilares básicos, como la noción de poder nacional, resultan incompatibles con los principios constitucionales y con el modelo de Estado prohijado por la Carta, ya que desconocen la separación de poderes, afectan la supremacía del poder civil sobre el militar, introducen un estado de excepción permanente, erosionan el pluralismo, y abren el camino a un Estado totalitario. Por el contrario, según otros intervinientes, si bien algunos artículos individuales de la ley podrían ser inconstitucionales, sin embargo el sistema general de seguridad y defensa consagrado en la Ley 684 de 2001 se adecua a la Carta, ya que representa 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.</p> <p>3- Ahora bien, la Corte constata que la Ley 684 de 2001 no es una recopilación de instrumentos disímiles para que el Estado colombiano enfrente desafíos en materia de orden público sino que es un cuerpo legal que busca poner en marcha un sistema integral de seguridad y defensa nacional. Así se desprende con claridad de los artículos 1º y 2º, que expresamente establecen que el objetivo de la ley es "definir y conformar un Sistema de Seguridad y Defensa Nacional", y señalan el alcance de ese sistema como "el conjunto coherente de principios, políticas, objetivos, estrategias, organismos, funciones y responsabilidades de los componentes del Estado en la materia". A su vez, la totalidad de la ley es congruente con esa finalidad sistémica, que proclaman sus primeros artículos, pues ella, después de precisar su objetivo y sus principios básicos (Título I, arts 1 a 10), regula las instituciones y funciones que integran ese sistema de seguridad y defensa nacional (Título II, arts 11 a 36), para desarrollar luego los principales</p>

mecanismos de ese sistema, como son el planeamiento (Título III, arts 37 a 52), ciertos procedimientos particulares como el teatro de operaciones o la concesión de facultades de policía judicial a las Fuerzas Militares (Título IV arts 53 a 61), la llamada movilización (Título V arts 62 a 69) y la ejecución operativa (Título VI, arts 70 y ss).

4- Como ha sido visto, la presente ley diseña un sistema de seguridad y defensa nacional, y las demandas y varias intervenciones consideran que sus principios y sus pilares institucionales son inconstitucionales. Ahora bien, un sistema se define por el hecho de no ser un simple agregado desordenado de elementos sino por constituir una totalidad, caracterizada por una determinada articulación dinámica entre sus partes y una cierta relación con su entorno. En esas circunstancias, si existen impugnaciones contra el sistema de seguridad nacional como tal, mal podría la Corte entrar a analizar los ataques individuales contra algunos de sus elementos, sin previamente examinar si el sistema mismo, y en especial sus principios y diseños institucionales básicos, se adecuan o no a la Carta. Por ello, las presentes demandas plantean un problema constitucional general, que la Corte debe abordar antes de estudiar las acusaciones particulares contra los artículos individuales, y es el siguiente: ¿los principios y diseños institucionales básicos del sistema de seguridad y defensa nacional desarrollado por la Ley 684 de 2001 se adecuan o no a los principios constitucionales y al modelo de Estado establecido por la Carta? Entra pues la Corte a resolver ese interrogante, para lo cual comenzará por sistematizar los principios constitucionales que enmarcan la actividad del Legislador cuando establece una política de seguridad y defensa nacional (fundamentos 5 a 35 de esta sentencia), para luego, con base en esos criterios, examinar la legitimidad constitucional del sistema desarrollado por la ley acusada (fundamentos 36 y ss).

El poder nacional y el sistema de seguridad y defensa previsto por la Ley 674 de 2001 a la luz de la Constitución

37- Un estudio sistemático de la Ley 684 de 2001 muestra que el eje del sistema de seguridad y defensa que este cuerpo normativo prevé es el llamado "poder nacional". En efecto, como bien lo señalan los demandantes y varios intervinientes, la noción de poder nacional se proyecta sobre la casi totalidad del articulado de esa ley, al punto de que constituye, sin lugar a dudas, su columna vertebral.

Ahora bien, los demandantes y varios intervinientes consideran que esa figura es contraria al Estado democrático de derecho, pues representa un poder totalizante, dirigido por el Presidente de la República, cuyas órdenes involucran a todos los organismos del Estado y a los ciudadanos, lo cual desconoce el principio de separación de poderes y vulnera la participación democrática y el pluralismo, por cuanto pone a las distintas instituciones y a los ciudadanos prácticamente bajo el mando del Gobierno.

Otros intervinientes y la Vista Fiscal se apartan de esa visión. Según su parecer, el poder nacional es una legítima forma de colaboración entre las ramas del poder para asegurar la defensa y seguridad de los colombianos, en la cual es natural que el Gobierno tenga una cierta preeminencia, por cuanto a éste corresponde preservar el orden público y restablecerlo cuando fuere turbado (CP art. 189 ord 4º).

La pregunta que naturalmente surge es entonces si la figura del poder nacional se ajusta o no a las limitaciones constitucionales señaladas en los fundamentos anteriores de esta sentencia. Para resolver ese interrogante, la Corte comenzará

por analizar las características del poder nacional, tal y como es desarrollado por la Ley 684 de 2001.

38- Según el artículo 3° de la ley acusada el 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."

Esta definición recoge una finalidad característica de una política de seguridad y defensa, como es la respuesta de las autoridades ante situaciones que pongan en peligro el ejercicio de los derechos y libertades. No obstante, incluye también elementos de una gran ambigüedad. No es posible determinar si ese poder nacional es simplemente una referencia a la capacidad funcional de los órganos estatales, o implica verdaderamente una nueva realidad institucional, como lo sugiere no sólo su alusión a todo el Estado, sino además el hecho de que la ley regula entidades que coordinan el poder nacional, como el Consejo Superior de Seguridad y Defensa. Tampoco es claro si ese poder nacional se relaciona exclusivamente con las ramas del poder y las entidades estatales, o si incluye también a los ciudadanos, como parece indicarlo no sólo la referencia que esa misma disposición hace al artículo 95 de la Carta, que regula los deberes ciudadanos, sino además por la presencia de otros artículos de la Ley 684 de 2001, como el 9°, el 62 y el 68, que expresamente establecen obligaciones de los particulares en relación con el sistema de seguridad y defensa organizado en torno al poder nacional.

Estas ambigüedades muestran que para comprender la verdadera dimensión de este poder nacional, no basta tener en cuenta la definición prevista por el artículo 3° de la ley sino que es necesario analizar también las otras disposiciones que regulan, en forma explícita o implícita, los alcances de esa figura. Entra pues la Corte a hacer ese examen.

39- A pesar de sus enormes problemas de técnica legislativa, que explican muchas de sus ambigüedades, un examen atento de la Ley 684 de 2001 permite concluir que la figura del poder nacional no es una mera referencia a una capacidad de los órganos del Estado y de las instituciones ya existentes, sino que la ley busca, a pesar de no decirlo explícitamente, crear una nueva realidad institucional - el poder nacional- que tiene unas determinadas funciones, unos cometidos y unos órganos que la conforman.

Así, el artículo 6° establece que la defensa nacional es "la integración y acción coordinada del Poder Nacional" y tiene como objeto "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".

Esta disposición suscita un gran perplejidad si es interpretada literalmente, en armonía con la definición del poder nacional que trae el artículo 3°. En efecto, el artículo 3° dice que el poder nacional no es una entidad sino una capacidad del Estado, mientras que el artículo 6° establece que el poder nacional coordina la defensa nacional. Si aceptamos el tenor literal de ambas disposiciones e intentamos armonizarlas, tendríamos que concluir que la defensa nacional es coordinada por la capacidad del Estado, que es un enunciado que carece de real sentido, pues no se entiende cómo una capacidad logra coordinar las actividades de defensa. Por el contrario, si asumimos que el poder nacional hace referencia a una nueva realidad institucional, esto es, a un verdadero nuevo poder, entonces el artículo 6° adquiere mayor sentido pues implica que esa entidad integra y

coordina la defensa nacional. Por consiguiente, es razonable concluir que, aunque no lo diga claramente, la Ley 684 de 2001 plantea la integración de dicho poder nacional como una realidad institucional, de rasgos muy singulares y carácter permanente, y que tiene como cometido básico la seguridad y defensa nacional.

La anterior conclusión se refuerza cuando se analizan otras disposiciones de esa misma ley. Así, el artículo 14 conforma un Consejo Superior de Seguridad y Defensa que está constituido por el Presidente, los ministros del Interior, de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional, el Comandante General de las Fuerzas Militares, el Director General de la Policía Nacional, el Director del DAS, y los presidentes de las Comisiones Segundas del Congreso. Este consejo tiene una doble función: de un lado, según el artículo 12 es el órgano rector del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional. Y de otro lado, según el artículo 13 le corresponde la "dirección, ejecución y coordinación de todos los elementos del Poder Nacional y su fortalecimiento, con miras a garantizar la Seguridad Nacional". A su vez, este consejo, que debe reunirse periódicamente, es presidido por el Presidente, quien, además, según el artículo 20, debe dirigir los campos del poder nacional .

Por su parte, el artículo 62, que define la movilización como un "proceso permanente e integrado", establece que ésta permite aplicar el "conjunto de normas, preceptos, estrategias y acciones que permiten adecuar el Poder Nacional en la forma de organización funcional". A su vez, el artículo 63 establece un Consejo Nacional de Movilización, integrados por los ministros de Defensa y Gobierno, el Comandante de las Fuerzas Militares, el Director de la Policía y el Director de la Defensa Civil, que tiene importantes responsabilidades en el proceso de movilización.

Igualmente, el artículo 38, define el llamado planeamiento estratégico como el "establecimiento de políticas, metas, objetivos y procedimientos orientados hacia la preparación y aplicación del Poder Nacional".

Todas estas disposiciones confirman que, a pesar de que la ley no define en ninguna parte el poder nacional como una realidad institucional, sin embargo la figura tiene tales implicaciones a nivel institucional que es razonable concluir que el poder nacional no es una mera referencia a las capacidades existentes de los órganos estatales sino que se materializa institucionalmente como un verdadero nuevo poder.

40- Una interpretación sistemática de la Ley 684 de 2001 lleva entonces a la siguiente conclusión: una de las finalidades básicas de esa ley fue crear un poder nacional, que tendría a su cargo el sistema de defensa y seguridad nacional, y estaría conformado por determinadas instituciones y organismos. Ahora bien, en principio nada se opone a que la ley cree nuevas entidades e instituciones, pues a ella corresponde determinar la estructura de la administración nacional, para lo cual puede crear o suprimir entidades (CP art. 189 ord 7°). Y es claro que el Congreso puede establecer nuevas instituciones para enfrentar los desafíos de orden público que conoce el país. Sin embargo, es obvio que esa capacidad de creación institucional del Congreso está limitada por la Carta, pues la ley, al formar nuevas entidades, no puede vulnerar los principios constitucionales, ni tampoco desconocer los diseños institucionales creados directamente por el Constituyente. El interrogante que surge es entonces si esa nueva realidad institucional que se plasma en la Ley 684 de 2001 -el poder nacional- se ajusta o no a los lineamientos constitucionales señalados en esta sentencia sobre los límites de las políticas de seguridad y defensa.

La vulneración de los principios democrático, de separación de poderes, de supremacía del poder civil sobre el militar y de dirección presidencial de la Fuerza Pública

41- El análisis precedente muestra que el poder nacional y el sistema de seguridad y defensa es encabezado por el Presidente. Así, en primer término, y como ya se señaló, al Presidente le corresponde presidir el Consejo Superior de Seguridad y de Defensa Nacional, que a su vez es el órgano rector del sistema de seguridad y defensa, y el órgano de dirección del poder nacional. De otro lado, los principales órganos del poder nacional y del sistema de seguridad y defensa, como el Consejo Nacional de Seguridad y Defensa y el Consejo Nacional de Movilización, están conformados casi en su totalidad por agentes del Gobierno, como los ministros y los directores de la Fuerza Pública. En tercer término, el Presidente debe, según el artículo 20 de la ley, dirigir los campos del Poder Nacional, ordenar 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.

42- Esta concentración de funciones en el Presidente resulta constitucionalmente problemática por cuanto el sistema de seguridad y defensa, según la propia definición del artículo 3º, y conforme a la descripción que hace el artículo 11 de los organismos que la integran, comprende todo el Estado. En efecto, el artículo 11 señala que ese sistema está integrado no sólo por las entidades de la Rama Ejecutiva sino además por el Congreso, el Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación.

Ahora bien, una de las manifestaciones más importantes del poder nacional y del sistema de defensa y seguridad, creado por esta ley, es el llamado planeamiento, pues éste no sólo busca lograr los objetivos del mencionado sistema (art. 37) sino también preparar y aplicar el poder nacional (art. 38). En desarrollo de ese planeamiento, el Ministerio de Defensa, en coordinación con los altos mandos militares y de la Policía, elabora los llamados documentos primarios y secundarios (art. 21), que deben ser aprobados por el Presidente (arts 20 y 41), y que contienen, entre otras cosas, los llamados "objetivos nacionales", que son definidos por el artículo 41 de la ley, en los siguientes términos:

"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."

43- Conforme a lo anterior, la ley acusada está creando un supra poder, controlado por el Gobierno, el llamado poder nacional, el cual tendría la facultad de subordinar a las otras ramas del poder, en todo lo que se refiera al alcance de unos objetivos nacionales, discrecionalmente definidos por el propio Presidente, con la asesoría de los altos mandos militares y de Policía. En efecto, no de otra forma puede entenderse que el poder nacional cubre a todo el Estado, incluyendo al Congreso y a la rama judicial, y es dirigido por el Presidente y por el Consejo Nacional de Seguridad y Defensa, que está integrado básicamente por agentes gubernamentales y altos mandos militares y policiales. A su vez, los distintos componentes de ese poder nacional, del cual forman parte las otras ramas del poder, deben ajustarse a los lineamientos establecidos por el Gobierno, pues

expresamente la ley establece que la defensa nacional es "la integración y acción coordinada del Poder Nacional" (art. 6). Finalmente los objetivos a ser alcanzados por ese poder nacional, no sólo son definidos por el propio Presidente, con la directa asesoría de los mandos militares y policiales, sino que además tienen enorme amplitud pues se relacionan potencialmente con casi todos los aspectos de la vida ciudadana ya que, como lo dice la propia ley, comprenden la previsión de los medios y mecanismos para que Colombia sea 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." Esto significa que, conforme a la ley, el poder nacional no se ocupa únicamente de las tareas más clásicas de seguridad, defensa y conservación del orden público, sino que se proyecta sobre casi todos los ámbitos de la vida de los colombianos, pues el sistema de seguridad y defensa debe lograr una nación más segura y próspera, por lo cual el poder nacional podría inmiscuirse no sólo en los modelos de desarrollo -a fin de impulsar la prosperidad de la economía- sino en la dinámica política general, pues debe promover la democracia.

Esta enorme amplitud de los objetivos nacionales que debe perseguir el poder nacional se ve confirmada si se toman en cuenta otras disposiciones de la ley, en especial el artículo 41 literal d, que define uno de los documentos básicos del sistema de seguridad y defensa, a saber la llamada "Apreciación Político - Estratégica de Seguridad y Defensa Nacional". Según esa disposición, ese documento integra "los aspectos políticos y estratégicos" y "contiene el análisis de las amenazas a las cuales puede verse abocado el país en los campos político, económico, social y militar, para prevenirlas y contrarrestarlas. Debe contener la orientación de las acciones por tomar frente a cada una de las hipótesis y la forma como deben interactuar los componentes del Sistema" (subrayas no originales).

El Presidente goza entonces, conforme a la ley, de una enorme discrecionalidad para definir esos amplísimos objetivos nacionales, que a su vez constituyen las finalidades básicas del poder nacional y del sistema de seguridad y defensa, pues los otros objetivos y planes estratégicos previstos por la ley, son desarrollados a partir de los objetivos nacionales establecidos por el Presidente y el Ministerio de Defensa (art. 41), dada la concepción jerarquizada de todo el Estado que inspira la ley. En efecto, los "documentos primarios", definidos por el artículo 41 ⁵⁶, contienen y desarrollan esos "objetivos nacionales", y configuran el llamado "planeamiento estratégico nacional", al cual debe sujetarse tanto el "planeamiento estratégico general", desarrollado por los llamados "documentos secundarios" (arts 42 y 43) ⁵⁷, como el planeamiento operativo de la Fuerza Pública (art. 44) y el planeamiento táctico a nivel de batallones y unidades policiales metropolitanas, o menores (art. 45).

44- No son necesarias mayores elucubraciones para concluir que el poder nacional, tal y como se encuentra regulado por la ley, choca frontalmente al menos con cuatro principios constitucionales básicos: la separación de poderes, el principio democrático, la supremacía del poder civil sobre el mando militar y la dirección presidencial de las Fuerzas Armadas (CP arts 1°, 5°, 113, 189 y 219).

45- De un lado, la ley acusada rompe la división de poderes puesto que subordina las otras ramas del poder al poder nacional, que a su vez se encuentra controlado por el Presidente. En efecto, esta regulación no sólo desconoce el diseño institucional y orgánico establecido por la Carta (CP arts 113 y ss), que prevé la independencia de las tres ramas de poder, sino que además conduce a una concentración extrema de facultades en torno a la figura presidencial, que es

incompatible con el Estado de derecho, puesto que desaparecen los controles recíprocos entre los distintos órganos estatales, ya que todos quedan integrados en un supremo poder nacional, que es en el fondo un supra poder presidencial reforzado. Esto significa que la ley ordena una fusión de las ramas, que la Constitución ha separado, para hacer lo que el Presidente disponga, lo cual no sólo vulnera el principio de separación de poderes sino que representa una amenaza para los derechos de las personas.

46- De otro lado, e igualmente grave, el poder nacional viola el principio democrático al menos por las siguientes dos razones: en primer término, los objetivos nacionales son definidos exclusivamente por el Gobierno, sin participación del foro por excelencia de la deliberación democrática, que es el Congreso, con lo cual se desconoce que si bien corresponde al Presidente la función de conservar y restablecer el orden público (CP art. 189 ord 4°), esa tarea debe ser ejercida no sólo dentro de los lineamientos establecidos por el Legislador, sino también sujeto al control político ejercido por el Congreso (CP arts 114 y 135).

De otro lado, como bien lo destacan varios intervinientes, conforme a la ley acusada, la definición de los principales elementos de las estrategias concretas de seguridad y defensa queda totalmente sustraída al escrutinio y control de la ciudadanía, así como de los otros órganos de elección popular. Así, los distintos documentos primarios y secundarios son elaborados por el Ministerio de Defensa, y en parte evaluados por el Consejo Superior de Seguridad y Defensa Nacional, para luego ser aprobados por el Presidente, lo cual significa que ni el Congreso ni la ciudadanía pueden incidir directamente en su diseño. Y como si fuera poco, todos esos documentos y deliberaciones son secretos, pues el artículo 19 establece que los documentos primarios y secundarios, así como las deliberaciones y actas de los consejos, tienen carácter reservado, por tiempo indefinido. Nótese que esos documentos y deliberaciones no se refieren exclusivamente al orden público sino también a temas económicos, sociales y políticos, como ya se explicó, lo cual muestra la gravedad de la afectación del principio de publicidad. Además, esa reserva sería incluso oponible a las autoridades elegidas democráticamente, por lo que el Congreso, los gobernadores, los alcaldes, y en general las autoridades administrativas, no sólo no podrían discutir críticamente esos documentos sino que incluso, en ciertos eventos, tendrían que obedecer lo que se les ordena en esos documentos, cuyo contenido y proceso de creación no pueden empero conocer. Todo esto significa que un aspecto tan esencial para la vida democrática, como es la definición concreta de las políticas de seguridad y defensa, queda en el secreto, lo cual impide cualquier deliberación ciudadana al respecto. Y esto es todavía más grave si se tiene en cuenta la amplitud con la cual la ley define los propósitos del sistema, que incluyen los ámbitos políticos, económicos y sociales. Esta situación afecta profundamente el principio democrático y la soberanía popular, pues desconoce la necesaria publicidad que deben tener las discusiones y deliberaciones sobre todos estos asuntos, que son de interés colectivo. En anterior oportunidad, al referirse a la actividad parlamentaria, esta Corte destaca la importancia de los principios de publicidad y transparencia de las discusiones públicas, en los siguientes términos:

"Esto no puede sino fortalecer la democracia, la cual presupone la existencia de una opinión pública libre e informada, cuyo desarrollo se ve favorecido por la divulgación de los debates y actividades del Congreso. Así, la transparencia y publicidad de los debates parlamentarios cumple en el Estado social de derecho

(CP art. 1º) importantes finalidades, pues el Congreso es el lugar en donde se realiza de manera privilegiada la discusión pública de las distintas opiniones y opciones políticas. De un lado, la publicidad racionaliza la propia discusión parlamentaria y la hace más receptiva a los distintos intereses de la sociedad, con lo cual las deliberaciones producen resultados más justos. En efecto, existen determinados argumentos y motivos que pueden invocarse a puerta cerrada pero que no son admisibles al hacerse públicos, pues su injusticia se vuelve manifiesta. Por ello Kant consideraba que uno de los principios trascendentales del derecho público era el siguiente: "son injustas todas las acciones que se refieren al derecho de otros hombres cuyos principios no soportan ser publicados" (Emanuel Kant. La paz perpetua. Madrid: Tecnos, 1985, Segundo Apéndice, p 61). De otro lado, la publicidad articula la actividad del Congreso con la ciudadanía, y es una condición necesaria para que el público esté mejor informado sobre los temas de trascendencia nacional, con lo cual se estrechan además las relaciones entre electores y elegidos, valor esencial en una democracia participativa como la colombiana (CP art. 1º). La publicidad es pues una condición de legitimidad de la discusión parlamentaria, pues es la única manera de que el Congreso cumpla una de sus funciones esenciales, esto es, la de traducir políticamente la opinión de los distintos grupos y sectores de la sociedad y, a su vez, la de contribuir a la preservación de una sociedad abierta en la cual las distintas opiniones puedan circular libremente. Por todo ello, sin transparencia y publicidad de la actividad de las asambleas representativas no cabe hablar verdaderamente de democracia constitucional".

47- Finalmente, el diseño institucional del poder nacional erosiona la subordinación de los mandos militares al poder civil, en la medida en que afecta el carácter no deliberante de la Fuerza Pública (CP art. 219). La razón es simple: el desarrollo práctico del poder nacional reposa en gran medida sobre el llamado planeamiento, que a su vez implica la elaboración de una serie de documentos primarios y secundarios, que contienen los objetivos del sistema de seguridad y defensa, así como los distintos planes y programas para alcanzar esas metas. Como ya se explicó, los objetivos de este sistema no se reducen al plano clásico del orden público sino que desbordan esa dimensión, y cubren potencialmente todos los campos políticos, económicos y sociales. Ahora bien, estos documentos primarios y secundarios, en los cuales se plantean los objetivos del sistema de seguridad y defensa, así como los planes y programas para alcanzarlos, son elaborados por el Ministerio de Defensa, en coordinación con los comandantes de las distintas Fuerzas Militares y el director de la Policía (art. 21 de la Ley). Esto significa que la presente ley ordena que los más altos mandos de la Fuerza Pública deliberen permanente sobre los desafíos que tiene Colombia en los campos políticos, económicos y sociales, y diseñen estrategias y planes para enfrentar esos retos. ¿Podría pensarse en una norma que desconozca más claramente el mandato constitucional, según el cual en Colombia la Fuerza Pública no es deliberante?

Además, los documentos fundamentales que orientan todo el poder nacional son elaborados por los altos comandantes de las Fuerzas Armadas y el Ministro de Defensa, según lo establece el artículo 21 de la ley acusada. Luego de ser terminados, son entregados al Presidente de la República, no para que éste los tome como un insumo en el diseño de políticas democráticamente diseñadas y adoptadas, sino para que el Presidente las apruebe (arts 20 y 21). ¿Podría pensarse en algo más contrario a la dirección civil, en cabeza del Presidente, de la Fuerza Pública?

48- Algunos podrían objetar que las anteriores conclusiones no son válidas, pues la Corte habría interpretado equivocadamente la noción de poder nacional, al conferirle una dimensión institucional que no tiene, pues la ley la define como una capacidad del Estado, y no como una estructura. Según ese reparo, conforme a la ley acusada, el poder nacional haría referencia exclusivamente a las diversas estrategias de colaboración y articulación entre las ramas y los órganos del Estado, para enfrentar los desafíos de seguridad y defensa, lo cual no es sino un desarrollo del artículo 113 superior, que establece que los diferentes órganos del Estado deben colaborar armónicamente. Además, concluiría esa objeción, la preeminencia del Gobierno en esa colaboración es natural, por las especiales responsabilidades que tiene el Ejecutivo en la preservación y restablecimiento del orden público (CP art. 189 ord 4°).

A pesar de su aparente fuerza, los anteriores reparos no son de recibo. Así, es cierto que la ley no define expresamente al poder nacional como una nueva realidad institucional. Sin embargo, como se ha mostrado en los fundamentos anteriores de esta sentencia, un estudio sistemático de la regulación de la figura en la Ley 684 de 2001 muestra que, a pesar de su gran ambigüedad, ese texto legal pretende realmente institucionalizar un supra poder, con cometidos en todos los ámbitos de la vida nacional, entidades propias y reglas de juego autodefinidas en documentos, algunos de ellos secretos. La ley acusada implica entonces una reformulación del concepto de poder, que es incompatible con la Carta.

Pero es más, incluso si se aceptara, en gracia de discusión, que en realidad el poder nacional no es una nueva institución sino un simple mecanismo de articulación entre las ramas de poder, a fin de reforzar la capacidad estatal para enfrentar los problemas de seguridad y defensa, en todo caso la regulación vulneraría el principio de separación de poderes, puesto que implica una evidente supremacía del Gobierno sobre los otros órganos del Estado, ya que al Presidente y sus agentes corresponde la dirección de la colaboración, que la ley hace obligatoria, en los términos que señale el propio Gobierno. Ahora bien, principio mandato de colaboración entre los distintos órganos del Estado no puede ser entendido como una eliminación del principio de independencia y separación funcional de las distintas ramas del poder (CP art. 113). Es pues totalmente ilegítimo que el Congreso, invocando esa colaboración, establezca la subordinación de todas las entidades estatales al Gobierno, como lo hace la ley acusada. En efecto, no puede olvidarse que el sistema de seguridad y defensa comprende todo el Estado, y en la práctica es dirigido por el Presidente y el Consejo de Seguridad y Defensa, que también es controlado por el Gobierno, y debe realizar políticas sobre la base de "objetivos nacionales", que son también definidos por el Presidente. ¿Puede entonces alguien razonablemente dudar que la figura del poder nacional no desarrolla una colaboración armónica entre las ramas de poder sino que implica una evidente e inconstitucional supremacía del Ejecutivo, por la concentración de facultades exorbitantes en dicha rama?

Poder nacional, sector privado, ciudadanía, deberes, y movilización

49- Las anteriores consideraciones ya son suficientes para declarar la inconstitucionalidad de la regulación acusada relativa al poder nacional. Pero la situación podría ser todavía más grave, por cuanto esa figura podría afectar también otros principios y valores constitucionales, en la medida en que parece involucrar a la ciudadanía en el poder nacional mismo. Y esto, según los demandantes y varios intervinientes, no sólo vulnera el pluralismo y la autonomía de la sociedad civil, sino que además desconoce el principio de exclusividad de la

Fuerza Pública. Por su parte, otros intervinientes argumentan que no es cierto que la ley acusada fusione la sociedad y el Estado en el poder nacional. Según su parecer, el problema surge de la redacción inicial del proyecto, que efectivamente confundía lo público y lo privado, pues asociaba el poder nacional a la nación, y no al Estado. Sin embargo, explican estos intervinientes, ese defecto fue corregido pues el poder nacional fue redefinido, de tal manera que sólo se predica del Estado, y por ello sólo involucra entidades estatales.

Con el fin de determinar si la figura del poder nacional adolece de otros vicios de constitucionalidad, entra la Corte a analizar si ese nuevo poder nacional involucra o no a la ciudadanía y al sector privado.

50- La definición del artículo 3º de la ley acusada parece indicar que el "poder nacional" sólo comprende los órganos estatales, pues esa disposición alude a "la capacidad del Estado colombiano de ofrecer todo su potencial" en materias de seguridad. Además, esa referencia exclusiva al Estado no es casual sino que buscó corregir la definición inicial que traía el proyecto, y que establecía que el poder nacional era "la suma de la capacidad y recursos de la Nación para enfrentar amenazas contra su seguridad."

La redacción del artículo 3º y el análisis histórico sugieren entonces que el poder nacional es exclusivamente estatal. Sin embargo, y como bien lo destacan varios intervinientes y la Defensoría del Pueblo, un análisis detallado de las distintas disposiciones de la ley que se refieren al poder nacional lleva a otra conclusión.

51- Numerosos artículos de la ley acusada, al mencionar el "poder nacional", se refieren no solamente a las autoridades estatales sino que incorporan las potencialidades y recursos privados, así como a los ciudadanos, como parte de ese poder. En primer término, el artículo 1º establece que la ley pretende estatuir 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" (subrayas no son originales). Por su parte, el artículo 7º señala que la seguridad ciudadana es una "acción integrada de las autoridades y de la comunidad". El artículo 62 establece que la movilización es un proceso permanente que permite "adecuar el poder nacional en la forma de organización funcional, en los sectores público y privado para atender y conjurar cualquier emergencia" (subrayas fuera de texto).

52- Las anteriores disposiciones se refieren expresamente a la participación de los particulares y del sector privado en el poder nacional. Otros artículos, si bien no establecen explícitamente que las personas hacen parte del poder nacional, sin embargo indican esa incorporación, ya sea por la referencia que hacen a los distintos componentes del poder nacional, ya sea por las obligaciones ciudadanas que prevén.

Así, de un lado, algunas disposiciones mencionan los "campos del poder nacional" (art. 20) o, los "elementos" (art. 13) o las "expresiones" (art. 43) del "poder nacional". La propia ley no indica cuáles son esos campos, elementos o expresiones del "poder nacional", pero un análisis histórico del proceso de formación de ese cuerpo normativo sugiere que éstos desbordan el campo puramente estatal, pues hacen referencia a las fuerzas sociales y económicas. En efecto, el artículo 3º del proyecto aprobado en plenaria del Senado de la República establecía que el poder nacional "se expresa en los campos político, económico, social y militar". A pesar de que esas especificaciones de los campos en que se expresa el poder nacional fueron finalmente eliminadas, estos

antecedentes indican que los términos contenidos en la ley (campos del poder nacional, expresiones, elementos) buscan incorporar a los particulares y al sector privado en el ambiguo concepto de poder nacional. Esta conclusión se confirma además si tomamos en cuenta el ya mencionado artículo 41 literal d de la ley, que delimita el contenido del documento primario de "Apreciación Política - Estratégica de Seguridad y Defensa Nacional". En efecto, como ya se explicó, esa disposición establece que dicho documento no sólo contiene "el análisis de las amenazas a las cuales puede verse abocado el país en los campos político, económico, social y militar, para prevenirlas y contrarrestarlas" sino que además debe establecer "la orientación de las acciones por tomar frente a cada una de las hipótesis y la forma como deben interactuar los componentes del Sistema" (subrayas no originales). En tal contexto, la preservación en el texto final de la ley de expresiones como los "campos del poder nacional" o sus "elementos" o "expresiones", y el contenido previsto por la ley para el documento primario de apreciación política estratégica, sustentan la idea de que el poder nacional incorpora al sector privado y a los particulares.

53- De otro lado, diversas disposiciones de la Ley 684 de 2001 prevén la imposición de múltiples deberes a los ciudadanos, que en la práctica terminan por subordinarlos e incorporarlos al poder nacional. Así, el propio artículo 3°, al definir el poder nacional, hace explícita referencia a los deberes ciudadanos previstos en el artículo 95 superior. Igualmente, el artículo 9° no sólo reitera genéricamente los deberes ciudadanos en materia de seguridad y defensa sino que los amplía considerablemente, por medio de una cláusula abierta, pues establece que las personas deben "tomar las medidas y emprender las acciones que de conformidad con las leyes le demanden" (subrayas no originales), sin especificar cuáles son las obligaciones precisas de las personas, ni indicar cuáles son esas leyes, diferentes a la propia Ley 684 de 2001, que definen de manera clara las medidas y acciones que los particulares han de adoptar. Por su parte, el artículo 68 señala que todos los colombianos tienen la obligación de participar en las movilizaciones que sean decretadas por el Presidente, y que son de cualquier orden, no sólo las previstas en las leyes de incorporación a filas, que deben prever claros requisitos. Todas estas disposiciones sientan las bases para subordinar funcionalmente a las personas a la acción del poder nacional, para lograr la consecución de los objetivos nacionales definidos por el Ejecutivo.

54- El examen precedente lleva a la Corte a concluir que la ley acusada ha extendido la noción de poder nacional más allá de los confines de los órganos del Estado, a fin de incorporar a ese poder al sector privado y a los particulares. Es cierto que ciertas modificaciones al texto final de la ley intentaron restringir el alcance del poder nacional a fin de limitarlo a la acción de las autoridades estatales. Sin embargo, esas correcciones no fueron suficientes para transformar la noción de poder nacional, ni para suprimir sus alcances contrarios a la Constitución, como lo muestran las disposiciones de la ley mencionadas en los fundamentos anteriores de esta sentencia.

55- Un nuevo elemento que confirma esa extensión del poder nacional al ámbito privado y ciudadano es el siguiente: uno de los dispositivos básicos del sistema de seguridad y defensa y del poder nacional es la llamada movilización, que no es un punto tangencial de estos conceptos, sino que representa uno de sus componentes decisivos. Ahora bien, la figura de la movilización expresamente incorpora a los particulares y al sector privado en el poder nacional y en el sistema de defensa y seguridad. En efecto, el artículo 62 define la movilización 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 público y privado para atender y conjurar cualquier emergencia provocada por una calamidad pública o catástrofe natural". Por su parte, el artículo 68 de la ley establece que no sólo todas las autoridades, de todos los órdenes territoriales, deben participar activamente en la movilización sino que, además, todos los colombianos "tienen el deber y la obligación ciudadana de acudir a la movilización cuando el Presidente de la República lo decreta".

56- Aunque la anterior definición legal de la movilización es bastante confusa, es posible sin embargo precisar algunas de sus características e implicaciones.

De un lado, es claro que la movilización regulada por la presente ley no es la prevista por el artículo 216 superior, según el cual, los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan para defender la independencia nacional y las instituciones públicas. En efecto, ese deber constitucional de tomar las armas es exigible únicamente en situaciones excepcionales, de especial peligro para la existencia de Colombia como nación independiente, o para la continuidad de sus instituciones democráticas. Por ello, el artículo 29 de la Ley Estatutaria de Estados de Excepción, al regular la movilización derivada del deber constitucional establecido en el artículo 216 superior, la limitó a los casos de guerra exterior, y estableció que "durante el estado de guerra exterior el Gobierno podrá decretar la movilización nacional en forma total o parcial, para adecuar a las necesidades de la guerra los recursos y servicios requeridos." La sentencia C-179 de 1994 declaró la exequibilidad de esa figura, señalando que era un desarrollo del deber constitucional contenido en el inciso 2o. del artículo 216 de la Carta. Por el contrario, la movilización establecida por la ley acusada para el sistema de seguridad y defensa es un proceso permanente, que opera en todo tiempo y lugar.

De otro lado la obligación de tomar las armas impuesta por la norma constitucional, implica la incorporación a la Fuerza Pública de la persona, que se convierte entonces en un miembro de esas instituciones, mientras que el proceso de movilización previsto por la ley acusada no tiene obligatoriamente esa implicación, pues la regulación plantea la movilización del sector privado y de los particulares.

En tercer término, esa movilización es exigible a todos los ciudadanos para atender no sólo las más graves alteraciones del orden público sino para conjurar "cualquier emergencia provocada por una calamidad pública o catástrofe natural". Esto significa que la ley autoriza una movilización de las personas prácticamente para cualquier fin, y de cualquier forma, y para cumplir deberes que no se encuentran precisados en las leyes.

Finalmente, a pesar de la confusa redacción del artículo, la referencia de la norma a que el propósito de la movilización es "adecuar el Poder Nacional en la forma de organización funcional" indica que los procesos de movilización deben hacerse de conformidad con el planeamiento estratégico y los objetivos nacionales, contenidos en documentos elaborados por los altos mandos y el Ministerio de Defensa, y aprobados por el Presidente.

La vulneración de la autonomía de la sociedad civil y del pluralismo

57- La descripción precedente ha mostrado que el poder nacional y el sistema de seguridad y defensa desarrollados por la ley acusada desbordan el campo estatal, pues implican en cierta medida, una potencial movilización permanente de toda la

población para alcanzar unos "objetivos nacionales", de enorme amplitud, cuya elaboración corresponde al Ministerio de Defensa y a los altos mandos militares y policiales, para ser aprobados por el Presidente. Un diseño institucional de esa naturaleza es verdaderamente inadmisibles, desde el punto de vista de los valores constitucionales, pues no sólo infringe varias disposiciones de la Carta sino que configura un tipo de Estado que es claramente incompatible con los principios constitucionales básicos, que definen la naturaleza del Estado colombiano. En efecto, la anterior regulación, fuera de vulnerar los principios constitucionales ya mencionados (democrático, separación de poderes, y supremacía del poder civil sobre el militar), también abre el camino a un Estado totalitario, al incorporar al sector privado y a los particulares en el poder nacional, puesto que dicha incorporación desconoce la autonomía de la sociedad civil y afecta gravemente el pluralismo.

58. En primer término, el análisis precedente muestra que la ley acusada termina por fusionar la sociedad y el Estado, en un poder nacional, al mando del Presidente, que define unos objetivos nacionales que todos los colombianos tienen el deber de apoyar, lo cual es claramente incompatible con la definición constitucional del Estado colombiano. En efecto, como ya se explicó largamente en esta sentencia, la Carta reconoce la autonomía de la sociedad civil y la libertad política e ideológica de las personas, y por ello es contraria a cualquier forma de totalitarismo estatal, que intente la absorción de la sociedad por el Estado (CP arts 1°, 2°, 3°, 5°, 6°, 7°, 20 y 40).

59- En segundo término, y directamente ligado a lo anterior, la incorporación del sector privado al poder nacional y la obligación de los particulares de someterse a los procesos de movilización decretados por el Presidente, para alcanzar unos amplísimos objetivos nacionales, definidos por el mismo Presidente, implica una especie de dirigismo político e ideológico regido por el Estado, o más exactamente por el Ejecutivo, lo cual vulnera gravemente el pluralismo, la función constitucional de la oposición política, y la libertad de crítica de los ciudadanos (CP arts 1°, 6°, 20, 40 y 112). En efecto, como se explicó largamente en esta sentencia, la Carta busca construir un orden que sea respetuoso de las diferencias, y por ello proscribida toda tentativa de imponer estatalmente una visión única de los objetivos que deben alcanzar la sociedad y el Estado. Así, había dicho al respecto esta Corporación:

"La Constitución está fundada en el pluralismo y en el reconocimiento de la dignidad y de las libertades de pensamiento, expresión y asociación de las personas. Por ello no es admisible ninguna forma de dirigismo de tipo ético o político de parte del Estado, por cuanto ello sería contrario a la esencia misma del constitucionalismo liberal y democrático. En efecto, si las personas son fines valiosos en sí mismos, no puede el Estado imponerles modelos particulares de virtud o limitar injustificadamente su libertad de pensamiento o de expresión."

Consideraciones finales

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

	<p>era entonces declarar la inexecutable total de esa ley. La Corte destaca que esa decisión no implica, empero, que haya desaparecido la obligación del Estado colombiano de garantizar la convivencia pacífica (CP art. 2º). Y para lograr ese cometido, la Constitución dota a las autoridades de los instrumentos idóneos, pues la Carta busca el fortalecimiento de las instituciones, para que éstas puedan cumplir efectivamente su misión constitucional de asegurar la convivencia pacífica perturbada por grupos armados que actúan al margen de la ley y atentan contra la vida, la libertad y los demás derechos y libertades de las personas residentes en Colombia. Nada se opone entonces a que la ley establezca un sistema de seguridad y defensa para que las autoridades, y en especial la Fuerza Pública, sigan cumpliendo con su ardua tarea de proteger a la población (CP art. 2º), en las complejas y difíciles situaciones de orden público que conoce el país. Pero es claro que cualquier sistema que sea diseñado debe ser compatible con los principios democráticos y con el respeto de los derechos humanos, no sólo porque así lo ordena la Constitución sino, además, porque así lo imponen las obligaciones internacionales asumidas por el Estado colombiano en materia de derechos humanos.</p> <p>DECISION En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,</p> <p>RESUELVE Declarar INEXEQUIBLE la Ley 684 de 2001. Cópiese, notifíquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente. <i>(Documento 14)</i></p>
--	---

V. Legislación Extranjera o Derecho Comparado

A. España

A.1. Leyes

FECHA	CONTENIDO DE INTERÉS
Ley 17, 18 de mayo de 1999	<p>Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas</p> <p>CAPÍTULO IV Planes de estudios</p> <p>Artículo 70. Enseñanza militar de formación de los militares de carrera. 1. Los planes de estudios correspondientes a la enseñanza militar de formación para la incorporación a las Escalas de militares de carrera se ajustarán a los siguientes criterios: Garantizar la completa formación humana y el pleno desarrollo de la personalidad. Fomentar los principios y valores constitucionales, contemplando la pluralidad cultural de España. Promover las virtudes militares recogidas en las Reales Ordenanzas para las</p>

Fuerzas Armadas.
Proporcionar la formación general y la especialización requerida en cada Escala y Cuerpo.
Estructurar las áreas de formación humana integral, física, militar, técnica y psicológica y la instrucción y adiestramiento, ponderándolas según las necesidades profesionales.
Combinar, en la medida adecuada, las enseñanzas teóricas y prácticas.

2. Los planes de estudios de la enseñanza militar de formación tendrán una duración similar a la de los correspondientes a las titulaciones equivalentes del sistema educativo general.
En la enseñanza militar para la incorporación a las Escalas Superiores de Oficiales y a las Escalas de Oficiales, cuando el ingreso se produzca por promoción interna, la duración será como máximo de dos años, con planes de estudios que podrán ser diferenciados según se proceda de militar de carrera o de militar de complemento.
Cuando el ingreso en los centros de enseñanza militar se produzca de acuerdo con lo establecido en los apartados 2 y 3 del artículo 64 de esta Ley, los planes de estudios correspondientes a la enseñanza de formación tendrán una duración máxima de dos años.

3. Se podrán efectuar las correspondientes convalidaciones entre las asignaturas o grupo de ellas cursadas en el sistema educativo general o en el propio sistema de enseñanza militar y aquellas que, dentro del correspondiente plan de estudios, sean similares en créditos y contenido.

4. Para la incorporación a las Escalas de los diferentes Cuerpos deberán superarse todos los cursos académicos previstos en el plan de estudios correspondiente.

TÍTULO VI
Adquisición de la condición de militar
CAPÍTULO I
Carrera militar

Artículo 87. Adquisición de la condición de militar de carrera.

1. La condición de militar de carrera se adquiere al obtener el primer empleo militar, que será conferido por Su Majestad el Rey y refrendado por el Ministro de Defensa, e incorporarse al Cuerpo y Escala correspondientes.

2. El primer empleo militar se obtiene mediante la superación del plan de estudios del centro docente militar de formación correspondiente.

3. La calificación obtenida al concluir la enseñanza de formación determinará el orden de escalafón. Este sólo podrá alterarse por aplicación de los sistemas de ascenso, de la normativa sobre situaciones administrativas y de las leyes penales y disciplinarias militares.

4. A los efectos de esta Ley, cada promoción de una Escala está compuesta por los que se incorporan a ésta en el mismo ciclo anual y por aquellos que queden intercalados entre sus componentes, como consecuencia de modificaciones en su posición en el escalafón por los motivos que se relacionan en el apartado anterior de este artículo. Los que quedarán intercalados entre el último componente de una promoción y el primero de la siguiente se incorporarán a la primera de ellas.

Artículo 88. Trayectoria profesional de los militares de carrera.

La carrera militar es la trayectoria profesional, definida por el ascenso a los

sucesivos empleos en las condiciones establecidas en esta Ley, que siguen los militares de carrera desde su incorporación a la Escala y Cuerpo correspondientes, en la que combinan preparación y experiencia profesional en el desempeño de los cometidos y en el ejercicio de las facultades que tienen asignados en su Cuerpo y Escala.

CAPÍTULO II

Compromisos de los militares de complemento

Artículo 89. Adquisición de la condición de militar de complemento.

La condición de militar de complemento se adquiere al obtener el empleo de Alférez concedido por el Ministro de Defensa, una vez superado el plan de formación al que se refiere el artículo 71 de esta Ley y firmado el compromiso inicial que se establece, en función de las distintas modalidades, en el artículo siguiente.

CAPÍTULO III

Compromisos de los militares profesionales de tropa y marinería

Artículo 92. Adquisición de la condición de militar profesional de tropa y marinería.

La condición de militar profesional de tropa y marinería se adquiere al obtener el empleo de Soldado concedido por el Jefe del Estado Mayor del Ejército correspondiente, una vez superada la formación general militar a la que se refiere el artículo 72 de esta Ley y firmado el compromiso que se establece en el artículo 93 o, en su caso, el referido en el artículo 94, ambos de esta Ley.

Artículo 93. Compromiso inicial.

1. La relación de servicios profesionales con las Fuerzas Armadas se establecerá inicialmente mediante la firma de un compromiso en el que se especificará en todo caso su duración. También podrán figurar otras circunstancias relacionadas con la trayectoria profesional, como la especialidad o el destino.
2. La duración del compromiso inicial, a contar desde el nombramiento como alumno del centro militar de formación correspondiente, será de dos o tres años, de acuerdo con la convocatoria correspondiente.
3. La relación jurídico-pública de carácter especial que se establece con la firma del compromiso se rige exclusivamente por la presente Ley. Tiene un carácter temporal, salvo que se transforme en permanente de la forma que se especifica en el artículo 96 de esta Ley.

TÍTULO VII

Historial militar y evaluaciones

CAPÍTULO I

Historial militar

Artículo 97. Historial militar.

1. Las vicisitudes profesionales del militar quedarán reflejadas en su historial militar individual, de uso confidencial, que constará de los siguientes documentos:
Hoja de servicios.
Colección de informes personales.
Expediente académico.

Expediente de aptitud psicofísica.

2. En el historial militar no figurará ningún dato relativo a origen, raza, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, que pudiera constituir causa de discriminación.

3. El Ministro de Defensa establecerá las características de los documentos que componen el historial militar adaptados al tipo de relación de servicios profesionales y dictará las normas para su elaboración, custodia y utilización, asegurando su confidencialidad.

Artículo 98. Hoja de servicios.

La hoja de servicios es el documento objetivo en el que se exponen los hechos y circunstancias de cada militar desde su incorporación a las Fuerzas Armadas. Incluye los ascensos y destinos, la descripción de los hechos notables y actos meritorios, las recompensas y felicitaciones personales o colectivas, así como los delitos o faltas y las penas o sanciones correspondientes que no hayan sido canceladas.

La cancelación de una anotación de sanción por falta grave o sanción disciplinaria extraordinaria, de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, producirá el efecto de anular la inscripción en la hoja de servicios sin que pueda certificarse de ella, salvo cuando lo soliciten las autoridades competentes para ello, a los exclusivos efectos de las clasificaciones reglamentarias, de la concesión de recompensas y del otorgamiento de aquellos destinos cuyo desempeño se considere incompatible con la naturaleza de las conductas que hubieren determinado las sanciones de que se trate.

Las faltas disciplinarias leves y las de carácter académico de los alumnos de la enseñanza militar de formación quedarán canceladas al incorporarse a la Escala correspondiente y no figurarán en la hoja de servicios del interesado.

Artículo 99. Informes personales.

1. El informe personal de calificación es la valoración realizada por el jefe directo del interesado, de unos conceptos predeterminados que permitan apreciar sus cualidades, méritos, aptitudes, competencia y forma de actuación profesional.

2. El calificador es el responsable del informe rendido, podrá orientar al interesado sobre su competencia y forma de actuación profesional y deberá hacerlo si su calificación, global o de alguno de los conceptos, fuera negativa. El interesado podrá formular alegaciones al respecto, que deberán unirse al informe personal de calificación.

3. El informe personal de calificación se elevará a través del superior jerárquico del calificador, quien anotará cuantas observaciones considere convenientes para establecer la valoración objetiva de las calificaciones efectuadas.

4. El Ministro de Defensa determinará el sistema general de los informes personales de calificación, común para todos los militares de carrera, y el nivel jerárquico de los jefes directos de los interesados que deben realizarlos. Los Jefes de los Estados Mayores del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire podrán proponer las condiciones específicas para cada Cuerpo o Escala de su respectivo Ejército. Con criterios semejantes se determinarán los correspondientes a los militares de complemento y a los militares profesionales de tropa y marinería.

5. En la colección de informes personales se incluirán los señalados en los apartados anteriores de este artículo y cuantos otros sean utilizados en las

evaluaciones reguladas en esta Ley, así como el resultado de éstas en lo que afecte al interesado.

Artículo 100. Expediente académico.

En el expediente académico constarán las calificaciones académicas, certificaciones y acreditaciones de los títulos obtenidos y estudios realizados en el sistema de enseñanza militar, así como las correspondientes a títulos o estudios civiles. También se incluirán las de los estudios realizados en el ámbito de la enseñanza militar de otros países.

Artículo 101. Expediente de aptitud psicofísica.

En el expediente de aptitud psicofísica figurarán los resultados de los reconocimientos médicos y de las pruebas psicológicas y físicas, que se realizarán con el contenido y periodicidad que se establezcan reglamentariamente según el empleo, Cuerpo, Escala o especialidad, edad y circunstancias personales, o en cualquier momento a iniciativa fundamentada del propio interesado o del jefe de su unidad, centro u organismo. También figurarán todos aquellos que se realicen con objeto de determinar si existe insuficiencia de condiciones psicofísicas, a los efectos establecidos en la presente Ley.

Los reconocimientos y pruebas podrán comprender análisis y comprobaciones con carácter obligatorio, encaminados a detectar los estados de intoxicación y el consumo de drogas tóxicas o sustancias similares.

Los resultados de los reconocimientos médicos quedarán salvaguardados por el grado de confidencialidad que la legislación en materia sanitaria les atribuya.

Artículo 102. Registro de personal.

1. En el Ministerio de Defensa existirá un registro de personal en el que estarán inscritos todos los militares profesionales y en el que se anotarán los datos de trascendencia administrativa del historial militar.

2. El Ministro de Defensa establecerá las normas generales reguladoras del registro de personal y de su funcionamiento, teniendo en cuenta la legislación vigente en materia de tratamiento automatizado de los datos de carácter personal.

**CAPÍTULO II
Evaluaciones**

Artículo 103. Finalidad.

1. Los militares profesionales serán evaluados para determinar su aptitud para el ascenso al empleo superior e idoneidad para desempeñar distintos cometidos y para comprobar la existencia de insuficiencia de facultades profesionales o de condiciones psicofísicas.

2. Las evaluaciones para el ascenso tienen por objeto determinar la aptitud o la no aptitud para el mismo y, en su caso, las condiciones de idoneidad y prelación que darán origen a las correspondientes clasificaciones de los evaluados.

3. Las evaluaciones para la asignación de los cargos de jefe de unidad, centro u organismo que se fijen y otros destinos de especial responsabilidad o cualificación tienen por objeto determinar la idoneidad de los interesados para ejercerlos y, en su caso, la correspondiente clasificación.

4. Los militares de complemento y los militares profesionales de tropa y marinería también serán evaluados para contraer nuevos compromisos o para la resolución del que tuvieran firmado.

Artículo 104. Normas generales.

En cada evaluación se analizarán las circunstancias de los interesados en los aspectos de su personalidad, condiciones psicofísicas, competencia y actuación profesional relacionados con el objeto de la misma, considerando la siguiente documentación:

El historial militar.

La información complementaria aportada por el interesado a iniciativa propia sobre su actuación profesional, que fuera de interés y pudiera no estar reflejada en su historial militar.

Las certificaciones a que se refiere la Ley Orgánica de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas.

Cualquier otro informe complementario que estime oportuno el órgano de evaluación.

Artículo 105. Evaluaciones para el ascenso y para la asistencia a determinados cursos de capacitación.

Las evaluaciones para el ascenso y para la asistencia a determinados cursos de capacitación se efectuarán con arreglo a lo preceptuado en el Título siguiente de esta Ley, sobre ascensos de militares de carrera, militares de complemento y militares profesionales de tropa y marinería.

Artículo 106. Evaluaciones extraordinarias para determinar si existe insuficiencia de facultades profesionales.

Como consecuencia de la declaración definitiva de no aptitud para el ascenso, el Jefe del Estado Mayor del Ejército correspondiente ordenará la iniciación de un expediente para determinar si existe insuficiencia de facultades profesionales, a efectos de la limitación para ocupar determinados destinos, del pase a retiro o de la resolución del compromiso, según corresponda. Asimismo, el Jefe del Estado Mayor del Ejército correspondiente podrá ordenar la iniciación del mencionado expediente como consecuencia de los informes personales a los que se refiere el artículo 99 de esta Ley.

Con tal finalidad se constituirá una Junta de evaluación específica cuyas conclusiones serán elevadas al Jefe del Estado Mayor del Ejército correspondiente, el cual, previo informe del Consejo Superior respectivo, presentará al Ministro de Defensa la propuesta de resolución que proceda.

Artículo 107. Evaluaciones extraordinarias para determinar si existe insuficiencia de condiciones psicofísicas.

1. Como consecuencia de los reconocimientos médicos o de las pruebas psicológicas y físicas a las que se refiere el artículo 101, así como en los supuestos previstos en el artículo 157, ambos de la presente Ley, se podrá iniciar un expediente para determinar si existe insuficiencia de condiciones psicofísicas, a efectos de la limitación para ocupar determinados destinos, del pase a retiro o de la resolución del compromiso, según corresponda.

El expediente, en el que constará el dictamen del órgano médico pericial competente, será valorado por una Junta de evaluación específica y elevado al Jefe del Estado Mayor del Ejército correspondiente, el cual propondrá al Ministro de Defensa la resolución que proceda.

2. Reglamentariamente se determinarán los procedimientos para la tramitación de los expedientes de insuficiencia de condiciones psicofísicas, que puedan dar lugar

a la limitación para ocupar determinados destinos, el pase a retiro o, en su caso, la resolución del compromiso, y los cuadros de condiciones psicofísicas que permitan al órgano pericial competente emitir los dictámenes oportunos.

Artículo 108. Órganos de evaluación.

1. Las evaluaciones para el ascenso al empleo de General de Brigada o que afecten a la categoría de Oficiales Generales las efectuará el Consejo Superior del Ejército correspondiente. En los demás casos corresponderá a juntas de evaluación.

2. Reglamentariamente se determinará la composición, incompatibilidades y normas de funcionamiento de los órganos de evaluación. En todo caso estarán constituidos por personal militar de mayor empleo o antigüedad que los evaluados.

3. El Ministro de Defensa, a propuesta de los Jefes de los Estados Mayores del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire, determinará con carácter general los méritos y aptitudes que deben considerar los órganos de evaluación de acuerdo con la finalidad de ésta, así como las normas objetivas de valoración. Dichas normas objetivas, que contendrán los coeficientes de valoración de los diferentes destinos, especialidades y títulos, se publicarán en el Boletín Oficial del Ministerio de Defensa.

TÍTULO VIII

Régimen de ascensos

CAPÍTULO I

Ascensos de los militares de carrera

Artículo 109. Normas generales.

Los ascensos de los militares de carrera se producirán al empleo inmediato superior, con ocasión de vacante en la Escala correspondiente y siempre que se reúnan las condiciones establecidas en esta Ley.

Artículo 110. Sistemas de ascenso.

1. Los sistemas de ascenso son los siguientes:

Antigüedad.

Selección.

Elección.

2. Los ascensos por el sistema de antigüedad se efectuarán según el orden de escalafón, con las singularidades que se establecen en el artículo siguiente.

3. En el sistema por selección, un porcentaje de las vacantes previstas para cada ciclo de ascensos se cubrirá por orden de clasificación, un porcentaje de los evaluados quedará retenido en el empleo hasta una nueva evaluación y el resto ascenderá por orden de escalafón.

El orden de clasificación será el obtenido como consecuencia de las evaluaciones reguladas en este capítulo.

El número de vacantes para el ascenso a cubrir por orden de clasificación en cada Escala y empleo de las previstas para el ciclo de ascensos y el número de los retenidos en su empleo se fijarán por el Ministro de Defensa, a propuesta del Jefe del Estado Mayor del Ejército correspondiente.

4. El ascenso por el sistema de elección se concederá entre los militares de carrera del empleo inmediato inferior de acuerdo con sus méritos y aptitudes.

Artículo 111. Ascenso a los diferentes empleos.

1. Se efectuarán por el sistema de antigüedad los ascensos a los empleos de Comandante y Capitán de las Escalas Superiores de Oficiales, de Capitán y Teniente de las Escalas de Oficiales, de Brigada y de Sargento Primero.

En el ascenso a Comandante de las Escalas Superiores de Oficiales, el orden de escalafón será el que resulte de la reordenación de cada una de las promociones por los procedimientos de evaluación y clasificación que se establecen en el artículo 115 de esta Ley.

2. Se efectuarán por el sistema de selección los ascensos a los empleos de Coronel y Teniente Coronel de las Escalas Superiores de Oficiales, de Comandante de las Escalas de Oficiales y de Subteniente.

3. Se efectuarán por el sistema de elección los ascensos a los empleos de la categoría de Oficiales Generales, de Coronel del Cuerpo de Músicas Militares, de Teniente Coronel de las Escalas de Oficiales y de Suboficial Mayor.

Artículo 112. Condiciones para el ascenso.

1. Para el ascenso a cualquier empleo militar es preceptivo tener cumplido en el empleo inferior el tiempo de servicios, de función y, en su caso, de mando que reglamentariamente se determinen para cada Escala o empleo. A estos efectos se entiende como tiempo de servicios el transcurrido en la situación de servicio activo y en las demás situaciones administrativas reguladas en el Título X de esta Ley en que así se especifica.

2. Para el ascenso a los empleos de General de Brigada y de Comandante de las Escalas Superiores de Oficiales, de Teniente Coronel de las Escalas de Oficiales y de Suboficial Mayor es preceptivo, además, haber superado los cursos de capacitación para el desempeño de los cometidos de dichos empleos. Para asistir a los correspondientes a General de Brigada, a Teniente Coronel de las Escalas de Oficiales y a Suboficial Mayor será seleccionado un número limitado de concurrentes mediante los sistemas de evaluación regulados en el artículo 116 de esta Ley. Las convocatorias de los cursos para el ascenso al empleo de Comandante de las Escalas Superiores de Oficiales tendrán carácter general.

3. Para el ascenso a un empleo militar, hasta el de General de Brigada inclusive, es condición indispensable haber sido evaluado de la forma regulada en los artículos siguientes.

Artículo 113. Evaluaciones para el ascenso.

1. Las evaluaciones para el ascenso se realizarán periódicamente y afectarán a los militares de carrera que se encuentren en las zonas de escalafón que se determinen de conformidad con los artículos siguientes. En los ascensos por elección y selección surtirán efecto durante un ciclo de ascensos y en los de antigüedad hasta que se conceda el ascenso correspondiente, a no ser, en todos los sistemas de ascenso, que sobreviniere alguna circunstancia que aconsejará evaluar de nuevo al afectado.

La duración normal de los ciclos de ascensos para los ascensos por elección y selección será de un año. El Ministro de Defensa, a propuesta del Jefe del Estado Mayor del Ejército correspondiente, podrá modificar dicha duración.

2. Una vez establecidas las zonas de escalafón para el ascenso, se abrirá un plazo para que aquellos interesados que lo deseen puedan solicitar su exclusión de la evaluación. Los que renuncien a ser evaluados para el ascenso permanecerán en su empleo hasta su pase a la situación de reserva, no podrán ser designados para realizar cursos que no sean de aplicación específica en su

empleo y tendrán limitación para ocupar determinados destinos de acuerdo con las normas sobre provisión de destinos a las que se refiere el apartado 3 del artículo 129 de esta Ley.

Artículo 114. Evaluaciones para el ascenso por elección.

1. Serán evaluados para el ascenso por elección a los empleos de General de Brigada, de Coronel del Cuerpo de Músicas Militares, de Teniente Coronel de las Escalas de Oficiales y de Suboficial Mayor todos los del empleo inmediato inferior que reúnan o puedan reunir durante el ciclo de ascensos las condiciones establecidas en el artículo 112 de esta Ley.

2. El Ministro de Defensa, a propuesta del Jefe del Estado Mayor del Ejército correspondiente, podrá limitar el número de los evaluados a una cifra que, como mínimo, sea tres veces la de las vacantes previstas para el ciclo. Igualmente, podrá determinar el número máximo de ciclos en que se puede ser evaluado para el ascenso por elección.

3. La evaluación especificará las condiciones de prelación e idoneidad para el desempeño de los cometidos del empleo superior de todos los evaluados.

La evaluación para el ascenso a General de Brigada será realizada por el Consejo Superior del Ejército correspondiente y elevada al Ministro de Defensa por el Jefe del Estado Mayor del Ejército respectivo, quien añadirá su propio informe.

Las evaluaciones para los ascensos a los empleos de Teniente Coronel de las Escalas de Oficiales y de Suboficial Mayor serán realizadas por Juntas de evaluación y, una vez informadas por el Consejo Superior correspondiente, elevadas al Jefe del Estado Mayor del Ejército respectivo. De forma semejante se actuará en relación con las evaluaciones para el ascenso al empleo de Coronel del Cuerpo de Músicas Militares, teniendo en cuenta las competencias que al respecto se establecen en el artículo 9 de esta Ley.

Artículo 115. Evaluaciones para el ascenso por selección y antigüedad.

1. Serán evaluados para el ascenso por los sistemas de selección y antigüedad quienes reúnan o puedan reunir, antes del inicio del ciclo de ascensos en el caso del sistema de selección y antes de que se produzca la vacante que pudiera dar origen al ascenso en el caso del sistema de antigüedad, las condiciones establecidas en el artículo 112 de esta Ley y se encuentren en la zona de escalafón de cada empleo y Escala determinada por el Ministro de Defensa, a propuesta del Jefe del Estado Mayor del Ejército correspondiente. En las evaluaciones para el ascenso por selección, la relación entre el número de evaluados en cada ciclo y el de vacantes previstas para el mismo normalmente será entre uno y tres. En las evaluaciones para el ascenso por antigüedad el número de evaluados será aquel que permita cubrir las vacantes previstas. Las evaluaciones para el ascenso a Comandante de las Escalas Superiores de Oficiales se efectuarán por promociones.

2. La evaluación especificará la aptitud o, motivándola, la no aptitud de los evaluados para el ascenso. Si se trata de ascensos por selección o por antigüedad con reordenación de promociones, también especificará las condiciones de prelación e idoneidad para el desempeño de los cometidos del empleo superior que determinarán, en consecuencia, la clasificación de los evaluados. En el ascenso por antigüedad con reordenación de promociones, una vez obtenida la clasificación de los evaluados de acuerdo con sus méritos, la promoción se dividirá en al menos tres grupos, todos iguales, incluyéndose en su caso el resto en el primero, restableciéndose posteriormente en cada uno de ellos

el orden relativo de escalafón inicial de sus componentes, lo que dará lugar al orden en que se producirán los ascensos.

Una vez informada la evaluación por el Consejo Superior correspondiente, será elevada al Jefe del Estado Mayor del Ejército respectivo, quien, teniendo en cuenta además su propia valoración, declarará la aptitud o no aptitud de los evaluados para el ascenso de acuerdo con lo que se establece en el artículo 119 de esta Ley. Asimismo, aprobará, si se trata de ascensos por selección, la relación de los que ascienden por orden de clasificación y la de los que quedan retenidos en su empleo por primera vez, y si se trata de ascensos por antigüedad con reordenación de promociones, la nueva ordenación de la promoción que haya sido evaluada de conformidad con lo establecido en el párrafo anterior.

3. Si un militar de carrera es retenido por segunda vez en la evaluación para el ascenso por el sistema de selección al mismo empleo, el Jefe del Estado Mayor del Ejército correspondiente elevará propuesta al Ministro de Defensa, quien, si procede, declarará al afectado retenido en su empleo con carácter definitivo.

4. Los militares de carrera que, en el ascenso por selección, sean retenidos con carácter definitivo en su empleo, no volverán a ser evaluados, permanecerán en el que tuvieron hasta su pase a la situación de reserva, no podrán ser designados para realizar cursos que no sean de aplicación específica en su empleo y tendrán limitación para ocupar determinados destinos de acuerdo con las normas sobre provisión de destinos a las que se refiere el apartado 3 del artículo 129 de esta Ley.

Artículo 116. Evaluaciones para asistir a determinados cursos de capacitación.

Existirán evaluaciones para seleccionar a los asistentes a los cursos de capacitación para el desempeño de los cometidos en la categoría de Oficiales Generales y en los empleos de Teniente Coronel de las Escalas de Oficiales y de Suboficial Mayor, en el número que será fijado previamente por el Ministro de Defensa. La relación de los propuestos será informada por el Consejo Superior respectivo y elevada al Jefe del Estado Mayor del Ejército correspondiente, quien aprobará con carácter definitivo los que deben asistir a los cursos de capacitación para el ascenso a los empleos de Teniente Coronel de las Escalas de Oficiales y de Suboficial Mayor. En el caso correspondiente a la categoría de Oficiales Generales la presentará al Ministro de Defensa, a quien corresponde aprobar con carácter definitivo los que deben asistir al citado curso.

Artículo 117. Vacantes para el ascenso.

1. Se darán al ascenso las vacantes que se produzcan en los distintos empleos de cada Escala por alguno de los siguientes motivos:

Ascenso.

Incorporación a otra Escala militar.

Pase a las situaciones de servicios especiales, de excedencia voluntaria y de suspenso de empleo.

Pase a la situación de reserva o a retiro, en el caso de que se haga desde las situaciones de servicio activo o suspenso de funciones.

Pérdida de la condición de militar de carrera.

Permanencia como prisionero o desaparecido durante un período de al menos dos años.

Fallecimiento o declaración de fallecido.

También podrán darse al ascenso las vacantes existentes en la plantilla adicional

de Oficiales Generales a la que se refiere el artículo 18 de esta Ley.

2. Cuando se produzca una vacante se considerará como fecha de ésta la del día que surta efectos el acto administrativo que la ocasionó. Cuando dicha vacante dé lugar a ascensos en los empleos inferiores, la fecha de antigüedad con la que se conferirán los nuevos empleos será la misma para todos ellos y se determinará según lo establecido en el apartado 4 del artículo 16 de esta Ley.

3. No obstante lo dispuesto en el apartado 1 de este artículo, corresponde al Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Defensa, la decisión de dar al ascenso las vacantes que se produzcan en los empleos de la categoría de Oficiales Generales, y al Ministro de Defensa, a propuesta del Jefe del Estado Mayor del Ejército correspondiente, la de dar al ascenso las de los empleos de Coronel del Cuerpo de Músicas Militares, de Teniente Coronel de las Escalas de Oficiales y de Suboficial Mayor. En estos supuestos no se podrá conceder ningún efecto con fecha anterior a la de la concesión del empleo correspondiente.

Artículo 118. Concesión de los ascensos.

1. Los ascensos a los empleos de la categoría de Oficiales Generales se concederán por Real Decreto acordado en Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Defensa, quien para efectuarla oír al Jefe del Estado Mayor del Ejército correspondiente. En los ascensos a General de Brigada, además, valorará las evaluaciones reguladas en el artículo 114 de esta Ley.

2. La concesión de los ascensos a los empleos de Coronel del Cuerpo de Músicas Militares, de Teniente Coronel de las Escalas de Oficiales y de Suboficial Mayor es competencia del Ministro de Defensa, a propuesta del Jefe del Estado Mayor del Ejército correspondiente, quien para efectuarla valorará las evaluaciones reguladas en el artículo 114 de esta Ley y el informe del Consejo Superior respectivo.

3. Los ascensos por el sistema de selección serán concedidos por el Jefe del Estado Mayor del Ejército correspondiente. Se producirán, en primer lugar, siguiendo el orden de clasificación hasta completar el número de vacantes al que se refiere el apartado 3 del artículo 110 de esta Ley. Los demás ascensos se producirán a continuación siguiendo el orden de escalafón, salvo los que hayan quedado retenidos en su empleo.

4. Los ascensos por el sistema de antigüedad serán concedidos por el Jefe del Estado Mayor del Ejército correspondiente. Se producirán siguiendo el orden de escalafón, teniendo en cuenta, en el caso del ascenso al empleo de Comandante de las Escalas Superiores de Oficiales, la reordenación por promociones a que se refiere el apartado 1 del artículo 111 y el orden para el ascenso de la promoción que haya sido evaluada, establecido de acuerdo con el apartado 2 del artículo 115, ambos de esta Ley.

Artículo 119. Declaración de no aptitud para el ascenso.

1. La declaración de no aptitud para el ascenso por primera vez del militar de carrera, basada en las evaluaciones reguladas en el artículo 115 de esta Ley, es competencia del Jefe del Estado Mayor del Ejército correspondiente. Quienes sean declarados no aptos para el ascenso por primera vez no podrán ascender hasta que sean nuevamente evaluados.

2. Si un militar de carrera es declarado no apto por segunda vez en la evaluación para el ascenso al mismo empleo, el Jefe del Estado Mayor del Ejército correspondiente elevará propuesta al Ministro de Defensa, quien, si procede, declarará al afectado no apto para el ascenso con carácter definitivo.

3. Los militares de carrera que sean declarados con carácter definitivo no aptos para el ascenso permanecerán en su empleo hasta su pase a la situación de reserva, no podrán ser designados para realizar cursos que no sean de aplicación específica en su empleo y tendrán limitación para ocupar determinados destinos de acuerdo con las normas sobre provisión de destinos a las que se refiere el apartado 3 del artículo 129 de esta Ley, salvo que de la resolución que se adopte en el expediente regulado en el artículo 106 de esta Ley se derive el pase a retiro.

4. Si un militar de carrera en una evaluación es declarado no apto y en otra retenido, o viceversa, ambas para el ascenso por el sistema de selección a un mismo empleo, el Jefe del Estado Mayor del Ejército correspondiente elevará propuesta al Ministro de Defensa para declarar al afectado retenido en su empleo con carácter definitivo, siéndole de aplicación, caso de ser aprobada, lo establecido en el apartado 4 del artículo 115 de esta Ley.

CAPÍTULO II

Ascensos de los militares de complemento

Artículo 120. Evaluaciones y ascenso al empleo de Teniente.

El ascenso de los militares de complemento al empleo de Teniente será concedido por el Jefe del Estado Mayor del Ejército correspondiente y se producirá por el sistema de antigüedad regulado en el apartado 2 del artículo 110 y en aplicación del apartado 4 del artículo 118, ambos de esta Ley, siendo preceptivo el cumplimiento de los siguientes requisitos:

Existencia de vacante en el empleo de Teniente en las plantillas para militares de complemento vigentes en cada Cuerpo o Escala al que estén adscritos.

Tener cumplidos los tiempos de servicios, de función y, en su caso, de mando en el empleo de Alférez que se determinen reglamentariamente.

Haber sido evaluado y declarado apto para el ascenso por antigüedad de la forma regulada en el artículo 115 de esta Ley.

Que hayan ascendido los Alféreces de la misma antigüedad del Cuerpo o Escala al que estén adscritos.

Si en las evaluaciones se producen dos declaraciones de no aptitud para el ascenso, el interesado no volverá a ser evaluado y permanecerá en el empleo de Alférez hasta la finalización o resolución de su compromiso, sin que pueda firmar uno nuevo.

Artículo 121. Evaluaciones y ascenso al empleo de Capitán.

El ascenso de los Tenientes militares de complemento al empleo de Capitán será concedido por el Ministerio de Defensa y se producirá por el sistema de elección regulado en el apartado 4 del artículo 110 y en aplicación del apartado 2 del artículo 118, ambos de esta Ley, siendo preceptivo el cumplimiento de los siguientes requisitos:

Existencia de vacante en el empleo de Capitán en las plantillas para militares de complemento vigentes en cada Cuerpo o Escala al que estén adscritos.

Tener cumplidos los tiempos de servicios, de función y, en su caso, de mando en el empleo de Teniente que se determinen reglamentariamente.

Haber sido evaluado para el ascenso por elección de la forma regulada para Tenientes Coroneles de las Escalas de Oficiales y Suboficiales Mayores en el artículo 114 de esta Ley.

CAPÍTULO III

Ascensos de los militares profesionales de tropa y marinería

Artículo 122. Normas generales.

1. Los ascensos de los militares profesionales de tropa y marinería al empleo inmediato superior se producirán por los sistemas de concurso, concurso-oposición y elección regulados en este capítulo, siendo preceptivo el cumplimiento de los siguientes requisitos:

Existencia de vacante en la plantilla de su especialidad o agrupación de especialidades.

Tener cumplidos los tiempos de servicios que se determinan en este capítulo.

Haber sido evaluado y declarado apto para el ascenso de la forma que reglamentariamente se determine.

Haber superado, en su caso, el curso de capacitación para el empleo superior.

2. Los ascensos de los militares profesionales de tropa y marinería serán concedidos por el Jefe del Estado Mayor del Ejército correspondiente.

Artículo 123. Ascenso al empleo de Cabo.

El ascenso a Cabo se producirá por el sistema de concurso o concurso-oposición, en aquellas plazas que se convoquen en cada Ejército para cada una de las especialidades o agrupación de especialidades. Las plazas se ofertarán con carácter general.

Los interesados podrán presentarse a un máximo de tres convocatorias para el ascenso a Cabo, siempre que tengan cumplidos, al menos, tres años de tiempo de servicios y reúnan los requisitos exigidos en las respectivas convocatorias.

El Ministro de Defensa aprobará las bases generales de las convocatorias y los requisitos y circunstancias aplicables al concurso o concurso-oposición. Entre los citados requisitos se podrá incluir un curso de capacitación, en función de la enseñanza recibida previamente para la adquisición de la especialidad.

El ascenso a Cabo se producirá con ocasión de vacante en las diferentes especialidades o agrupación de especialidades a las que se refiere el párrafo primero de este artículo, teniendo en cuenta, a efectos de la ordenación citada en el apartado 5 del artículo 16 de esta Ley, el orden resultante de las puntuaciones obtenidas en el concurso o concurso-oposición y, en su caso, en el curso de capacitación. También se valorarán las calificaciones obtenidas en la enseñanza de formación para la adquisición de la especialidad.

Artículo 124. Ascenso al empleo de Cabo Primero.

El ascenso a Cabo Primero se producirá, tras haber superado un curso de capacitación, con ocasión de vacante en la correspondiente especialidad o agrupación de especialidades de cada Ejército.

Los concurrentes al citado curso serán seleccionados por los sistemas de concurso o concurso-oposición entre los interesados que tengan cumplidos, al menos, dos años de tiempo de servicios en el empleo de Cabo y reúnan los demás requisitos exigidos en las respectivas convocatorias. El número máximo de convocatorias al que se podrá optar será de tres.

El orden en el que se producirán los correspondientes ascensos en cada especialidad o agrupación de especialidades será el que resulte, de acuerdo con lo que se establezca reglamentariamente, de las puntuaciones obtenidas en el concurso o concurso-oposición y en el curso de capacitación.

El Ministro de Defensa aprobará las bases generales de las convocatorias y los requisitos y circunstancias aplicables al concurso o concurso-oposición.

	<p>Artículo 125. Ascenso al empleo de Cabo Mayor.</p> <p>El ascenso a Cabo Mayor se producirá por el sistema de elección regulado para los militares de carrera, entre los Cabos Primeros que cuenten con un mínimo de tres años de tiempo de servicios en el empleo y que hayan mantenido una relación de servicios de carácter permanente, al menos, durante tres años.</p> <p>Para el ascenso será preceptivo haber superado el correspondiente curso de capacitación, para el que será seleccionado un número limitado de concurrentes, que será fijado previamente por el Jefe del Estado Mayor de cada Ejército. La relación de los propuestos será informada por una Junta de evaluación y elevada al Jefe del Estado Mayor del Ejército correspondiente, quien aprobará, con carácter definitivo, los que deben asistir al citado curso.</p> <p>El ascenso a Cabo Mayor se producirá con ocasión de vacante en la correspondiente especialidad o agrupación de especialidades de cada Ejército, previa evaluación de los Cabos Primeros que reúnan las condiciones para ello, siendo de aplicación lo previsto en el apartado 2 del artículo 114 de esta Ley.</p> <p><i>(Documento 15)</i></p>
--	---

VI. Doctrina

FECHA	CONTENIDO DE INTERES
<p>Borda Medina, Ernesto, Libreros Amaya, Jairo, Rodríguez Mejía, Carlos, <u>Seguridad y derechos humanos</u>, en: Conflicto y seguridad democrática en Colombia, Temas críticos y propuestas, Bogotá, Fundación Social, Fescol, Embajada de la República Federal de Alemania, 2004.</p>	<p>E. Conclusiones</p> <p>La seguridad ciudadana debe afrontarse desde el enfoque de la seguridad humana, se decir, desde la perspectiva de los derechos fundamentales de las personas y los grupos sometidos a la jurisdicción del Estado colombiano.</p> <p>Las cifras sobre violaciones a los derechos a la vida, la integridad personal y la libertad, sumados a la generalizada desigualdad y práctica de la exclusión social, política y económica revelan un dramático cuadro de violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos y una seria debilidad institucional.</p> <p>La persistencia por más de cuarenta años de un conflicto armado interno, agudiza la precariedad en el disfrute de los derechos por parte de todos los habitantes de Colombia y completa un panorama de gravedad inusitada en materia de seguridad ciudadana.</p> <p>El Estado, que es el garante de los derechos y las libertades fundamentales, tiene el reto de ofrecer seguridad y defenderse de los grupos insurgentes, sin transgredir los límites del Estado de derecho y del ordenamiento internacional orientado a proteger la dignidad de los seres humanos en cualquier rincón del planeta.</p> <p>Sería conveniente que la política de seguridad democrática, propuesta e impulsada por el gobierno del presidente Álvaro Uribe, se ajustara a esta realidad y se aplicara a estos criterios. De lo contrario, no sólo corre el riesgo de no tener éxito en sus propósitos de garantizar seguridad a las y los colombianos, sino que puede contribuir a incrementar la gravedad de la situación.</p> <p>Adicionalmente, la búsqueda de la seguridad que demanda la población colombiana exige una política seria de prevención y protección de los derechos humanos, que tome en cuenta y aplique las recomendaciones que sobre esta materia le han formulado las Naciones Unidas y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos.</p>

	<p>Fortalecer el Estado de derecho, propiciar y garantizar la democracia y promover el respeto y garantía de los derechos y libertades fundamentales constituyen una trilogía indivisible para encarar la crisis colombiana.</p> <p>Es de esperar que las autoridades a quienes se dirigen estas reflexiones y recomendaciones las acojan, no como una intromisión indebida, sino como un conjunto de sugerencias y comentarios que estimulen el diálogo con todos los sectores interesados de la sociedad colombiana.</p> <p>Los desafíos que tiene la sociedad colombiana son enormes y requieren del concurso de todos, sin exclusiones ni imposiciones. Desde diferentes ámbitos y perspectivas en los ideológico, religioso, étnico o cultural todos pueden contribuir para buscar soluciones, a condición de respetar las diferentes posiciones y de aceptar el marco normativo del Estado de derecho y las reglas de democracia.</p> <p><i>(Documento 16)</i></p>
<p>Davila, Andrés. <u>Ejército regular, guerra irregular,</u> en: Conocer la guerra para construir la paz, compiladores: DEAS, Malcom, Bogotá, 1999.</p>	<p>Introducción</p> <p>En este artículo el autor trata de realizar una concisa reseña sobre el ejército colombiano. En ella se busca identificar los puntos flacos de este cuerpo armado, que explican los desastrosos resultados operacionales del periodo comprendido entre los años 1995 y 1997, el cual se caracteriza, según el autor porque la guerrilla, el adversario número uno del ejército, ha logrado tomar la iniciativa ofensiva de la guerra interna.</p> <p>Este análisis se construye con el propósito de esbozar una serie de reformas necesarias para corregir de manera dramática el actual curso del enfrentamiento.</p> <p>Fallas</p> <p>Después de haber realizado un recorrido por las administraciones presidenciales, comenzando desde Alberto Lleras Camargo (1958-1962) y llegando hasta la última parte (1997) de la de Ernesto Samper Pizano, Dávila procede a mostrar las falencias del ejército nacional.</p> <p>1. El ejército ha venido caracterizándose por ser una entidad reactiva y no proactiva. Es por esta razón que la iniciativa militar a pasado a las manos de los grupos subversivos. Esta falla se profundiza aún más cuando se puede constatar que esta situación no se debe a la ausencia de recursos, como de alguna manera el estamento militar lo desea hacer ver. Simplemente, el ejército, que ha venido creciendo en armamento, hombres y otros factores, lo ha hecho concibiendo a su adversario como uno tradicional y/o regular, cuando la realidad es que las guerrillas y los grupos ilegales de autodefensa, se han configurado como organizaciones móviles y flexibles.</p> <p>La situación llega hasta tal punto, que al no poder el ejército asestar mayores golpes a los insurgentes, estos están realizando destacadas transformaciones en sus tácticas y estrategias militares, como lo dejan ver operaciones de amplia envergadura, como las ocurridas en las bases militares de Lasa Delicias y El Billar y posteriormente la toma de Mitu. Es decir, debido a la confianza militar que han tomado, grupos como el de las FARC están realizando una transición desde la “guerra de guerrillas” o de “movimientos” a la de “toma de posiciones”. No obstante, todavía no es posible que estos grupos ilegales lleguen a apoderarse de grandes aglomeraciones urbanas o bases militares, ubicadas lejos de la periferia nacional. Ni siquiera por periodos cortos de tiempo.</p> <p>2. El escenario anterior, se encuentra perpetuado debido a ciertas características presentes dentro del establecimiento militar, los cuales producen que cualquier crecimiento, sea este en hombres, armamento o cualquier otra herramienta, llegue</p>

a ser neutralizado por dichas características. A continuación se presentarán algunas de ellas:

- Mantenimiento de una estructura destinada a la guerra regular y caracterizada por la no movilidad.

- Creencia y/o convicción de que los incrementos siempre son insuficientes frente a las necesidades. Este es un tema crítico el cual debe ser tratado desde la óptica de la cultura interna organizacional. Esta situación puede ser identificada como un signo inequívoco de sentimientos de desmoralización dentro de la tropa y su comandancia, lo cual para efectos de ganar la guerra, o por lo menos adquirir de nuevo la iniciativa militar, resulta fundamental de corregir.

- Existencia de un sistema de promoción de la oficialidad que no premia en las más de las veces, la participación directa y activa en operaciones de orden público.

- El “síndrome de la Procuraduría” se ha convertido en una de las razones y excusas más comunes usadas por parte del estamento castrense para no realizar operaciones en momentos determinantes, que podrían producir resultados altamente desestabilizadores. Los rígidos controles bajo los cuales se encuentran sujetos los militares, por parte del ministerio público, entorpecen la modernización del ejército y su funcionamiento. Es menester, impulsar legislación que, sin desestimar la protección de las garantías civiles, los derechos humanos y cumpla con los parámetros dados por el DIH, se encuentre acorde a la extraordinarísima situación en la cual se encuentran los colombianos.

- La “sociología de la escasez” es un tema de honda preocupación dentro del análisis de las Fuerzas, específicamente del ejército, sobretudo cuando este conflicto debe ser financiado por un Estado que posee una vistosa estrechez de recursos y fuentes y que al mismo tiempo debe cumplir con un generoso catálogo de deberes para con sus ciudadanos. Cuando la sociedad hace colosales esfuerzos por tributar, y estos recursos son considerados como sumamente escasos por el estamento militar, se puede encontrar una crítica ausencia de sinergia entre militares y sociedad. Este puede llegar a ser un punto tratado bajo la creación de unas estructuras más eficientes de gasto y de control de gastos y al mismo tiempo, por medio del cambio de actitudes dentro de los militares.

- Otro elemento que resulta definitivo para explicar los pobres resultados del Estado frente a la insurgencia y los demás grupos desestabilizadores del orden y la paz nacional, es el no muy tratado y comentado, por lo menos a los ojos de los medios de comunicación, de la corrupción de las entidades militares. Por años, los procesos de contratación y gasto de recursos se ha caracterizado por descuidos que han costado millones al fisco. La legislación que apunte a modernizar las Fuerzas, debe atacar este punto con severidad. No es aceptable que se pierdan vidas de soldados debido a la ausencia de herramientas de ataque y defensa, causada por la desaparición de dineros que debieron haber sido utilizados en estas básicas funciones.

Desafíos presentes y futuros

Este apartado gira entorno a la definición de dos conceptos, que por básicos que puedan llegar a sonar, son de estratégica importancia para poder llegar a triunfar sobre el adversario. 1) Definir el tipo de ejércitos que se necesita y 2) definir el tipo de conflicto que se afronta. Aunque a estas alturas del documento, se puede vislumbrar claramente el énfasis que los conceptos de movilidad, flexibilidad e irregularidad van a tener en la enunciación de estas definiciones, debe apuntarse que estos conceptos finales deben ser claros, extremadamente elaborados, pero

	<p>al mismo tiempo sencillez, de tal manera que puedan ser asimilados tanto por quienes formularán las políticas públicas sobre la materia, así como por los encargados de implementarlas y evaluarlas.</p> <p>Esta unificación y claridad de conceptos provocará reducciones en los costos para los actores e interesados, que se producen durante los procesos de negociación en los que se finiquitan las políticas. Además dan a estas mismas, características de inclusión social, siempre y cuando, este proceso de definiciones haya sido a la luz de un debate nacional en el cual se hayan discutido abiertamente las opciones plateadas por los diferentes participantes.</p> <p>No obstante, no resulta errado aceptar, como lo hace el presente documento, la irrefutabilidad de la irregularidad del enemigo y por lo tanto del conflicto y de allí debe darse paso para “la eliminación del servicio militar obligatorio; la definitiva consolidación de un Ejército conformado por soldados profesionales; la estructura organizativa y operativa existente, la deseable; la redefinición de la estructura cuartelaria; la solución de la tensión entre Ejército regular y guerra irregular; el examen del carácter policial de algo más de la mitad de las funciones desempeñadas por la institución, etc.” (p. 325-326)</p> <p>De este punto, es destacable, tal vez por su actualidad mediática, el tema de las tensiones existentes entre el ejército y la policía. Aunque la competencia entre las instituciones puede ser señalada como sana, esta rivalidad solo es positiva hasta cierto punto.</p> <p>Una de las razones por las cuales se puede llegar a entender que existen estos choques, se da en el hecho de que cada una de estas instituciones no desempeña exclusivamente las funciones que, desde la óptica teórica, debe asignárseles únicamente. Así, el ejército desempeña amplias operaciones o acciones de carácter policivo. Dentro de su estrategia de combate a la subversión, planifica actividades con un alto grado de involucramiento de la sociedad civil. Se encarga de velar por el orden público durante jornadas electorales. Y así se puede continuar con una larga lista de oficios que debería adelantar la policía.</p> <p>A esta por su parte, se le han asignado también funciones que deberían corresponder exclusivamente a las Fuerzas Militares, como es el caso de las operaciones antinarcóticos, en las cuales se encuentra en juego, gran parte de los presupuestos, las donaciones y el prestigio y el honor de las instituciones.</p> <p>Aunque se pueden llegar a identificar múltiples razones para que estos fenómenos se presenten en ambas instituciones y de alguna manera se entienda hasta cierto punto como impertinente tratar de hacer una reforma que de purismo al ejército y a la policía, si debe buscarse la creación de mecanismos interinstitucionales que permitan adelantar de manera coordinada operaciones militares y de inteligencia, porque cuando estas chocan hasta el punto que se ha visto con acciones recientes (Guaitrilla), los únicos beneficiados son los grupos alzados en armas.</p> <p><i>(Documento 17)</i></p>
<p>Gihatobar, Yaneth, Riveros Reyes, Hector y Soto Velasco, Andrés, El gasto</p>	<p>I. Introducción</p> <p>El conflicto armado en Colombia ha originado debates sobre el gasto en defensa y seguridad (GDS). Quienes favorecen este gasto estiman que el GDS es fundamental para fortalecer a la Fuerza Pública, que el mejoramiento de las fuerzas de seguridad del Estado eleva las probabilidades de consolidar un entorno de paz y tranquilidad en donde predominen las garantías individuales, y que influye positivamente en la demanda y el empleo. Sus críticos, en cambio, argumentan que el GDS es improductivo; que más que mejorar el entorno social</p>

militar en Colombia: aspectos macroeconómicos y microeconómicos,
diciembre de 1999,
en:
Revista de la CEPAL.

limita los recursos públicos disponibles para invertir en áreas de mayor impacto social, y que además Colombia está haciendo un esfuerzo económico desproporcionado debido al actual conflicto armado.

Pese a que estos planteamientos parten de premisas aparentemente incontrovertibles, este artículo pretende analizar los postulados subyacentes. Comenzaremos por hacer un resumen del debate en torno a los efectos del GDS sobre la economía. Quienes piensan que el GDS es improductivo parten de la premisa de que cualquier erogación en este campo tiene efectos negativos sobre la economía y además desplaza recursos que de otro modo generarían mayor valor agregado. Sin embargo, para poder determinar si la racionalización del GDS verdaderamente da un dividendo de paz, es necesario saber cuál es el impacto de este gasto sobre la economía. Para que la racionalización tenga sentido económico, el beneficio generado por el ahorro en GDS destinado a áreas diferentes a la seguridad debe ser mayor que el impacto del propio GDS.

De los estudios internacionales sobre gasto militar¹ realizados a partir de los años setenta se desprende que los resultados en esta materia no son concluyentes.

No obstante, debe tenerse en cuenta que debatir sobre el nivel óptimo de GDS no es un ejercicio abstracto, pues en el fondo los recursos económicos son los medios provistos para alcanzar un fin a través de medios militares. Por ello es necesario compaginar tanto las repercusiones en materia de seguridad como las consecuencias financieras y económicas del gasto.

El análisis de la situación colombiana parte de la percepción ampliamente difundida de que el esfuerzo que realiza Colombia para hacer frente al conflicto armado es desproporcionadamente alto. En gran medida, tal percepción puede deberse a la creciente sensación de que los objetivos de seguridad del país parecen cada vez más lejanos, mientras los recursos financieros, económicos y sociales destinados a lograrlos son cada vez mayores. Sin embargo, quedarse sólo en el análisis del GDS a la luz de su posible impacto sobre las finanzas del Estado resulta insuficiente. Es la composición interna de dicho gasto la que, en definitiva, permite inferir el efecto real de éste sobre la producción de la defensa y la seguridad, que es su objetivo final. Examinar este aspecto genera una base más sólida para realizar el análisis macroeconómico.

Con este fin, se hace aquí un examen pormenorizado del GDS en Colombia, considerando los informes de la Contraloría General de la República. La información desglosa los recursos para funcionamiento e inversión, es decir, los gastos destinados al pago de nómina y pensiones tanto del personal civil como del militar, los gastos generales, y aquellos destinados a la formación del capital militar y policial. Para el caso específico de Colombia, esta erogación se denominará gasto en Fuerza Pública (GFP). Dicho rubro comprende todo el gasto realizado en las Fuerzas Militares (incluido el funcionamiento del Ministerio de Defensa y de otros organismos comprometidos en proyectos de defensa) y el gasto en fuerzas de policía y fuerzas militares auxiliares organizadas en caso de conflicto. El propósito de pormenorizar el GFP es determinar la orientación que a éste se le ha dado en Colombia, para lo cual se establece su comportamiento histórico y se identifican sus componentes estructurales y coyunturales.

Además, se señala que la reducción de costos en el sector sólo es posible si se efectúan cambios en el manejo del personal y en la administración de los recursos físicos. Mejorar la forma en que se aplica la acción de la Fuerza Pública permite aumentar la capacidad de proveer defensa y seguridad. El análisis microeconómico del sector ofrece la oportunidad de explorar posibles opciones para que en Colombia el GFP se traduzca en mayores niveles de defensa y

seguridad, y a la vez dimensionar la capacidad de reducirlo y hacerlo más eficiente.

II. Análisis teórico del impacto económico del gasto militar

Desde 1973 se ha venido dando una fuerte controversia en relación con el impacto del gasto militar sobre el crecimiento económico. Algunos sostienen que este gasto es improductivo, argumentando que cualquier erogación en este campo genera efectos negativos sobre la economía y limita los recursos públicos disponibles para invertir en áreas de mayor beneficio social.

Otros, en cambio, creen que el gasto militar favorece el crecimiento económico en cuanto contribuye de manera significativa a acrecentar la capacidad productiva nacional.

Quienes argumentan que existe una relación negativa entre el gasto militar y los indicadores de desarrollo económico y social afirman que, aunque este gasto constituye una estrategia necesaria para el sistema capitalista, tiene un impacto adverso en la tasa de crecimiento porque provoca menores niveles de inversión.

En recientes estudios se ha venido escudriñando los efectos macroeconómicos del gasto militar en los países menos desarrollados. Se ha comprobado que afecta adversamente el crecimiento, la balanza de pagos en cuenta corriente, el ahorro y la inversión. Además, se ha observado una diferencia significativa entre el nivel de gasto realizado por dictaduras militares y el efectuado por gobiernos civiles. Dichos estudios concluyen que si la seguridad de una nación depende del crecimiento económico, entonces el gasto en sus Fuerzas Militares parece estar comprando tanto inseguridad como subdesarrollo (Smith, 1977; Deger, 1986; Nabe, 1983; Ball, 1983; Leontief y Duchin, 1983; Pivetti, 1992).

La mayoría de las naciones en desarrollo se encuentran apremiadas por equilibrar sus recursos fiscales en medio de las crecientes demandas de sus costosas fuerzas armadas. Es así como, según algunos teóricos, se ha venido desarrollando el fenómeno del malthusianismo militar: es decir, la confrontación entre pequeños aumentos anuales de los recursos fiscales y aumentos geométricos en los costos asociados con la defensa. En muchos países, los costos de provisión del aparato militar superan su capacidad para pagarlos. Por múltiples razones, desde los años setenta se ha venido dando un círculo vicioso. Al aumentar la burocracia militar, se adquieren equipos militarmente inútiles y cada vez más costosos, lo que provoca un desplazamiento de los gastos sociales y de las inversiones públicas, y, por ende, una disminución del bienestar de la población; al carecer de las capacidades técnicas y económicas, las fuerzas armadas encuentran dificultades para proveer una genuina defensa externa, de modo que su rol central se desplaza al control de la represión interna y de las fricciones entre civiles y militares causadas por la disminución del bienestar, lo que, en último término, provoca un aumento del gasto militar.

Este proceso se da, por lo general, en países menos desarrollados (Scheetz, 1991). Por otro lado, los autores que han venido sustentando la tesis de que a mayor gasto militar, mayor crecimiento económico, creen que este gasto puede resultar económicamente productivo si lleva a una situación de seguridad nacional y permite ejercer con más eficacia los derechos de propiedad, estimulando así la inversión privada y, por ende, el crecimiento. Han señalado además que el gasto en capital militar puede tener usos productivos: algunos países en desarrollo aún se benefician del transporte y las comunicaciones construidas para propósitos militares.

Así, se ha resaltado que el gasto militar es un rubro capaz de proporcionar

alimentación, vivienda, servicios médicos y adiestramiento a un número de personas que, de lo contrario, serían sostenidas por el sector civil; que, como ya se mencionó, puede adelantar una gran gama de trabajos públicos que también benefician a la economía civil, y comprometerse en especialidades científicas y técnicas que, de otro modo, recaerían en el personal civil de la sociedad (Benoit, 1973; Thompson, 1974; Frederiksen y Looney, 1982).

Por último, cabe destacar que los estudios individuales acerca de los efectos del gasto militar en el crecimiento económico arrojan resultados aparentemente contradictorios. Sin embargo, Todd Sandler y Keith Hartley concluyen que los modelos basados en la influencia de la demanda generalmente postulan que los gastos militares desplazan la inversión y por lo tanto tienen efectos negativos, mientras que los estudios centrados en la oferta generalmente encuentran efectos positivos o neutros, cualesquiera sean las muestras utilizadas, los períodos analizados o los métodos econométricos empleados. Esto los lleva a concluir que el impacto neto del gasto sobre el crecimiento es levemente negativo y, en consecuencia, que la reducción del gasto militar por sí sola no es un camino deseado para acelerar el crecimiento económico (Sandler y Hartley, 1995, en especial p. 220).

III. Hipótesis

El estudio del gasto militar es de interés para las diversas disciplinas por sus efectos en los niveles de gasto público y en el crecimiento económico. En tiempos de paz, o por lo menos cuando la supervivencia de valores o instituciones no depende del empleo masivo del aparato militar, se busca que las consideraciones macroeconómicas arbitren la discusión sobre el nivel deseable y posible del gasto militar: es decir, la capacidad fiscal define en última instancia tales controversias.

Sin embargo, hay que explorar las razones por las cuales interesa el análisis de este gasto. Para los economistas, tiene gran importancia por su impacto sobre el crecimiento y las variables macroeconómicas. A quienes toman las decisiones públicas, les resulta fundamental estudiar este gasto por sus efectos sobre las finanzas públicas y por el desplazamiento de recursos que puede causar en otros rubros de gasto del gobierno central. No obstante, pocos se han enfocado en la razón de ser del gasto militar: la capacidad para proveer defensa y seguridad.

Por lo dicho, las discusiones en torno al monto adecuado de gasto militar no son productivas si no se consideran los aspectos microeconómicos. La composición del gasto militar permite inferir su impacto real sobre la producción de la defensa y la seguridad, al tiempo que genera una base más concreta sobre la cual realizar el análisis macroeconómico; asimismo, es fundamental para determinar las tendencias futuras del gasto militar. Si este gasto está predominantemente compuesto por pagos asociados a la remuneración del personal, las posibilidades de reducirlo disminuyen. Lo contrario ocurre con los gastos de inversión y operación.

Vemos así que la probabilidad de variar el gasto militar es inversamente proporcional a los costos de nómina y directamente proporcional a los gastos de operación e inversión. El estudio de la evolución del gasto militar en Colombia revela que los ciclos de expansión y erosión de éste son producto de programas coyunturales de adquisición de equipos, mientras que los aumentos y reclasificaciones salariales elevan los niveles de gasto y los hacen inflexibles a la baja. Por lo tanto, los programas de ajuste fiscal que afecten al sector militar corren el riesgo de debilitar su capacidad operacional: la discrecionalidad del gasto puede favorecer principalmente a los rubros de inversión y operación, y

generar así un desbalance entre el personal y los recursos materiales a su disposición.

En consecuencia, si bien es fundamental analizar el impacto del gasto militar en el crecimiento económico de un país y en las finanzas públicas, tal análisis puede ser insuficiente si no considera la composición interna del gasto. Es esta estructura lo que permite inferir el efecto que el gasto tendrá sobre la economía, la posibilidad de reducirlo y las probabilidades de hacerlo más eficiente, así como también evaluar el efecto que está teniendo sobre la provisión de defensa y seguridad.

IV. Gasto en defensa y seguridad

1. Comportamiento histórico

Una revisión del gasto de la Fuerza Pública (GFP)² en Colombia desde 1926 hasta el presente nos revela que la economía ha destinado para su seguridad, en promedio, el 1.8% del producto interno bruto, con un mínimo de 0.5% en 1930 y un máximo de 3.6% en 1997 (gráfico 1). Este rango revela un comportamiento cíclico de expansión y erosión presupuestaria, pero con una tendencia ascendente a lo largo del período.

Un análisis más detallado (cuadro 1) nos revela que en los últimos años de la década de 1920 este gasto representaba en promedio el 0.7% del PIB, nivel que se mantuvo hasta 1932, un año antes que estallara el conflicto limítrofe con el Perú. Este conflicto llevó el GFP a uno de los niveles más altos exhibidos por el país, cercano al 3%. Luego, en un período de cuatro años, dicho gasto se redujo a menos del 1.5% del PIB. Esto demuestra que, si bien el esfuerzo exigido por el conflicto externo fue grande, respondió a factores coyunturales que permitieron desmontarlo con rapidez (gráfico 1 y cuadro 1).

En los años cuarenta se dio un hecho sorprendente: mientras se desarrollaba la Segunda Guerra Mundial, en Colombia el nivel de gasto de la Fuerza Pública como porcentaje del PIB estuvo por debajo de su tendencia histórica. Sólo hacia finales de ese decenio e inicios del siguiente se registró un nuevo crecimiento sustancial del GFP, que pasó de menos del 1.1% del PIB a más del 2.1%. Este período coincidió con importantes acontecimientos de carácter interno, como fueron La Violencia, fenómeno desencadenado por el bipartidismo político, y la Dictadura Militar (1953- 1957) encabezada por el general Gustavo Rojas Pinilla.

No obstante, hacia fines de los cincuenta el crecimiento del GFP había descendido nuevamente a niveles cercanos al promedio. En los años sesenta hubo un incremento moderado. En 1971, con la adquisición de aviones *Mirage* y fusiles automáticos, se llegó a niveles de GFP superiores al 3% del PIB, más altos que durante el conflicto con el Perú. En seguida, y pese a que en los años setenta se adquirió equipo militar en cantidades relativamente importantes, el promedio de gasto nuevamente descendió a niveles inferiores a la tendencia histórica.

La compra de los vehículos blindados *Urutú* y *Cascabel*, la construcción de una base naval en el Pacífico colombiano (Bahía Málaga) y de la pista de la base aérea de Marandúa, ubicada en los llanos orientales del país, así como la adquisición de corbetas misileras en la primera mitad de los ochenta, elevó el gasto, pero sólo a niveles ligeramente superiores al promedio. La adquisición de aviones *K-fir* generó el último aumento de los años ochenta, pero aún así el crecimiento del gasto se situó en un nivel inferior a la tendencia.

Los años noventa marcaron el inicio de un nuevo comportamiento del GFP en el país. En materia de inversión, en 1991 se inició el Plan Quinquenal, que fue complementado con el Plan Energético Vial en sus fases I, II y III. El primero fijó

prioridades de inversión, privilegiando los programas de mantenimiento, con el objeto de mejorar el alistamiento y la operatividad de la Fuerza Pública. Por su parte, el Plan Energético Vial, en sus diferentes fases, tenía como finalidad organizar unidades de soldados voluntarios³ para proteger los sectores petrolero y eléctrico. Asimismo, se pusieron en ejecución los planes Conmoción e Integral en 1992 y 1993, destinados a encarar la ofensiva permanente de los grupos guerrilleros y desarrollar una estrategia de guerra integral como respuesta a las alteraciones de orden público ocasionadas por los diferentes grupos al margen de la ley.

Los recursos provistos en estos planes se destinaron al mantenimiento, renovación y complementación de equipo militar faltante, a mejorar la movilidad de las tropas, particularmente mediante helicópteros, y a modernizar las comunicaciones entre los diferentes entes del gobierno, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

Por el lado de los gastos de funcionamiento, los anteriores programas significaron la activación de un buen número de unidades y la incorporación de un considerable número de efectivos. Además, se dio prioridad a elevar los presupuestos del rubro de gastos generales, especialmente en compra de equipo y materiales y suministros, al fortalecimiento de las actividades de inteligencia, al desarrollo de los servicios de sanidad y al mejoramiento de las raciones de campaña.

Finalmente, en materia de servicios personales y transferencias, sueldos y pensiones, se expidió la Ley 4 de 1992, con la cual se realizó una nivelación salarial de los miembros de la Fuerza Pública. Finalmente, en 1997 la economía hizo su mayor esfuerzo en el sector desde 1926. Dos factores determinaron este hecho: la tendencia estructuralmente creciente de los gastos de funcionamiento, producto de la nivelación salarial de 1992, y los recursos de inversión provenientes de los Bonos para la Seguridad. Estos bonos, también conocidos como bonos de guerra, tenían como objetivo general satisfacer las principales necesidades que afrontaba el sector en el marco de una estrategia contrainsurgente centrada en tres áreas: movilidad, inteligencia y comunicaciones. La evolución del comportamiento histórico del GFP como porcentaje del PIB en el país permite inferir la evolución de este gasto en el futuro. Cabe resaltar ante todo que a lo largo de este siglo, sin incluir la Guerrade los Mil Días (guerra civil que se desarrolló entre 1899 y 1902), el GFP ha tenido un comportamiento oscilante pero con tendencia ascendente. Sus variaciones pueden explicarse, en gran medida, por factores coyunturales como conflictos o tensiones con países vecinos, determinadas adquisiciones de equipos o de instalaciones de alto costo, o iniciativas para hacer frente a la subversión y el narcotráfico. No obstante, esta dinámica exhibe una ruptura al inicio de los años noventa. La nivelación salarial del personal activo y pasivo de la Fuerza Pública agregó un componente estructural de tendencia creciente al GFP.

2. Efectos del gasto de la Fuerza Pública

Luego de apreciar el comportamiento histórico del GFP en la economía, es de vital importancia establecer sus principales efectos. Un análisis de la serie GFP/PIB muestra

una evolución ascendente a lo largo del período 1926-1998 (gráfico 2). Se estima que la Fuerza Pública aumentó su gasto medio anual en 0.023% del PIB.

Es importante señalar que el gasto del gobierno central (GGC) presenta el mismo comportamiento; según cálculos preliminares, su aumento medio anual fue de 0.156% del PIB. El gasto del gobierno central con otros destinos (GGCOD)⁴, que

excluye el sector defensa, creció 0.134% del PIB.

A primera vista, la diferencia entre las pendientes permitiría asegurar que el sector defensa presenta un sesgo frente al gasto que el gobierno central destina a otros fines. Pero si se comparan las tasas medias de crecimiento anual de estas series, se observa que la anterior afirmación no es cierta. Como proporción del PIB, el GFP creció 1.532% mientras que el GGC y el GGCOD crecieron 1.250% y 1.245%, respectivamente (cuadro 2 y gráfico 3).

Tal comportamiento se explica porque el gobierno central destinó, en promedio, más recursos al sector defensa que al resto de los sectores. La tasa de crecimiento media del GFP en el gasto del gobierno central fue de 0.284% y la del GGCOD fue de -0.003%⁵ (gráfico 4). Por el comportamiento de la relación GFP/GGC se puede inferir que el sector defensa es una restricción para el GGC, pues, según se observa, cuando se otorgaron recursos adicionales a otros sectores no militares, el GFP también aumentó su participación en el gasto del gobierno central. Esto explicaría la participación creciente del GGC en el PIB.⁶ Si el gobierno central hubiera mantenido constante su participación en el PIB (por ejemplo, en 11.26%), en 1998 el GGCOD hubiera equivalido al 7.8% del PIB (y no al 20.9%);⁷ pero como el gobierno central ha venido comprometiéndose con mayores responsabilidades, ha tenido que apropiarse de mayores recursos de la economía.

¿Qué relación de causalidad existe entre GFP/PIB y GGCOD/PIB? Pruebas de causalidad en el sentido de Granger demuestran que GGCOD/PIB causa a GFP/PIB en forma directa (GGCOD/PIB es no estacionario y con tendencia creciente). Además, GGCOD/GGC (con tendencia negativa) causa en relación inversa a GFP/PIB. Sin embargo, no existe relación de causalidad entre GGCOD/PIB y GGCOD/GGC.⁸ Por otra parte, al analizar por decenios la participación media de una y otra de estas dos variables se observa un efecto de sustitución.⁹ Ejemplo de ello son los decenios de 1930, 1950 y 1970 (cuadro 3). En los años sesenta a noventa se presenta un efecto de complemento, es decir, ambas crecen pero a diferentes tasas que afectan sus participaciones en el gasto del gobierno central.

Esto sólo puede suceder si el gobierno central se apropia de mayores recursos del PIB.

a) *Composición actual del gasto*

En el período 1980-1998, el principal componente del GFP fue el rubro servicios personales constituido por la remuneración a la planta de personal, que representa el 45.2% del gasto. El rubro transferencias constituye el 26.2% y se destina básicamente a pagos por concepto de seguridad social, pensiones¹⁰ y auxilio de cesantía. El rubro gastos generales representa el 14.8%, tiene como finalidad la adquisición de bienes y servicios destinados a garantizar la operación del sector y constituye el 13.8%¹² del gasto. Así, se observa que la remuneración del personal activo y retirado (servicios personales y transferencias) representa el 71.4% del gasto (cuadro 4). El incremento del rubro servicios personales refleja el aumento del número de efectivos.

Este último creció, en promedio, 4.2% anual entre 1980 y 1998, mientras que la población lo hizo en 2.0%, lo que significa que un porcentaje mayor de la población forma parte de la fuerza pública (435 soldados por cada 100 mil habitantes en 1980 y 641 en 1998). Además en 1992, con la nivelación salarial y las provisiones para el pago de auxilios de cesantía, el gasto en servicios personales y en transferencias aumentó considerablemente. Esto se tradujo en una recomposición del GFP, siendo la inversión la variable más afectada.¹³

Lo anterior se reflejó en un incremento de recursos para el sector (gráfico 5) que tras haber sido de 2.1% del PIB en 1980-1992 fue de 3.1% en 1993-1998 (3.6% en 1997). Antes de la nivelación salarial se destinaba el 1.4% del PIB a remunerar al personal activo y retirado, 0.3% a operaciones de la Fuerza Pública y 0.3% a compra y mantenimiento del equipo (2.1% en total). En el período 1993-1998 estos valores pasaron a 2.3, 0.5 y 0.4%, respectivamente (3.2% en total).¹⁴ En 1997 se destinó a la Fuerza Pública el 3.6% del PIB y se distribuyó así: 2.4% del PIB para remuneración de los efectivos, 0.5% para operaciones y 0.7% para inversión. Se prevé que en el futuro este sector se apropiaría de mayores recursos de la economía, que fluctuarían entre 4.1% y 5.3% del PIB¹⁵ en el 2005¹⁶ (gráfico 6).

b) Restricción fiscal del gobierno central

Con la descentralización administrativa de 1991 se esperaba que el gobierno central se liberara de responsabilidades directas, con lo cual disminuiría su nivel de gasto. Sin embargo, contrariamente a lo esperado, los nuevos compromisos que le adjudicó la Constitución de 1991 hicieron que la participación del gasto del gobierno central en el PIB aumentara considerablemente, hasta alcanzar el 24.5% en 1997 (o el 17.9% si se excluye el servicio de la deuda). Este incremento no es recomendable para la economía y es necesario reducirlo a corto plazo.¹⁷

Si el sector defensa no modifica su comportamiento (gráfico 7), a poco andar el gobierno central deberá destinarle cada año una proporción mayor de su gasto (hasta un 17.2% en el 2002).¹⁸ Esto implica que la economía sólo podrá destinar como máximo un 3.5% del PIB¹⁹ (gráfico 8). Entre este comportamiento y la proyección del GFP se presenta un déficit creciente calculado de 0% a 0.1% del PIB (1999), 0.1% a 0.3% (año 2000), 0.2% a 0.6% (2001) y 0.4% a 0.8% (2002).

Desde el punto de vista econométrico existe evidencia de causalidad del PIB al GFP. Además, los modelos de largo plazo reflejan una relación directa, aunque esta causalidad no se cumple de manera inversa. De estos resultados se puede deducir lo siguiente: el GFP no genera un crecimiento en el PIB, pero tampoco se podría afirmar que una reducción del GFP conlleve un aumento del PIB.

Como se mencionó anteriormente, los factores históricos determinantes del crecimiento del GFP han sido la compra de equipo e instalaciones, es decir, las variables de ajuste del presupuesto de la Fuerza Pública han sido los rubros inversión y gastos generales. De igual forma se puede apreciar que si bien ha habido un aumento del porcentaje del PIB dedicado al GFP, estos rubros se han mantenido en rangos relativamente estrechos. Por lo tanto, si se combina una participación creciente del gasto de nómina con un crecimiento menos que proporcional del gasto total, el espacio para la inversión puede hacerse cada vez más restringido en el futuro.

En consecuencia, si se fija un tope al GFP como proporción del PIB, la dinámica interna del gasto haría que los gastos de nómina desplazarán la participación de la inversión y la constante participación de los gastos generales en el PIB. Los resultados anteriores ponen de relieve la necesidad de llevar adelante reformas de fondo en el sector defensa con el fin de ayudar a reducir el gasto del gobierno central. Teniendo en cuenta que cada año se incorpora más población al sector, lo que de hecho demanda más recursos, si se continúa con la tendencia actual el porcentaje del PIB destinado a la Fuerza Pública sólo alcanzará para el pago de su personal activo y en retiro.

V. Eficiencia del gasto militar

Al analizar la composición interna del GFP en Colombia es posible establecer que

la actual estructura de la Fuerza Pública debe ser revisada debido a consideraciones de eficiencia. Los planes y programas desarrollados en el pasado por lo general buscaban tener más de lo mismo. Esto ha repercutido a nivel macroeconómico porque se ha carecido de una política de gasto que permita mantener el GFP dentro de límites fiscalmente sostenibles.

No obstante, más que ahondar en el impacto que el gasto militar pueda tener sobre la economía, es de vital importancia profundizar en la estructura de costos actuales del aparato de defensa y seguridad del país. Como se indicó anteriormente, los recursos monetarios asignados al sector no se traducen necesariamente en más capacidad para proveer seguridad. Aunque el sector representa una carga presupuestaria bastante alta para el Estado, sus funciones se estarían viendo limitadas por su propia estructura interna. Así, para entender la dinámica sectorial y sus repercusiones en el ámbito macroeconómico, es fundamental el análisis microeconómico del GFP.

Por lo anterior, es recomendable iniciar la reducción de costos introduciendo cambios en las áreas de manejo de personal y de administración de recursos físicos. Ante todo, es preciso examinar el sector defensa y seguridad, considerando dos aspectos fundamentales para decidir líneas de acción. El primero, de carácter organizacional, es la relación entre personal operativo, por un lado, y personal administrativo y de apoyo, por otro. El segundo, de implementación, es la forma en que se aplica la acción de la Fuerza Pública.

Ambos aspectos enmarcan el fortalecimiento de esta fuerza en un contexto de restricción fiscal. La relación combate/apoyo representa el número de hombres requeridos para sostener a un solo soldado en un área de combate. Digamos que en Colombia, hoy, por cada soldado en combate hay aproximadamente ocho de apoyo. Si se modificara apreciablemente esta relación la labor de la Fuerza Pública sería más eficiente. Los parámetros internacionales establecen que tal relación debería estar en torno del 1:3. Una estructura más ligera, más ágil en su movilización, permitiría incrementar la capacidad de combate.

De allí que la estructura del sector debe ser reevaluada. Las decisiones que se adopten para disminuir personal administrativo (a una relación combate-apoyo de 1:3, por ejemplo) pueden ser de dos tipos, no necesariamente excluyentes. De una parte, se puede optar por una política de reducción del número de efectivos, que conlleva la disminución de componentes administrativo en las unidades y la modificación de la relación oficial/soldados. Esta opción puede bajar los costos directos asociados a las Fuerzas Militares, pero no significa necesariamente una mayor capacidad de combate; además, supone mayores costos indirectos, porque se traduciría en el retiro anticipado de personal con derecho a pensión, y habría que establecer incentivos para retiros voluntarios o, por lo menos, algunos mecanismos viables de vinculación al mercado laboral o educativo.

De otra parte, puede optarse por una reorganización al interior de la Fuerza Pública. Esto permitiría duplicar, por lo menos, la capacidad de combate con el mismo personal. Se generaría así una estructura más eficiente y una disminución de la tasa de crecimiento del número de efectivos, por lo menos en el mediano plazo, lo que es más compatible con las restricciones fiscales de tipo macroeconómico ya expuestas.

Consideraremos ahora la relación ataque/defensa, que establece la relación entre las fuerzas atacantes y las fuerzas defensivas. Algunas de las principales señales que recibe la opinión pública colombiana sobre la situación en materia de orden público son los ataques de la guerrilla a puestos militares aislados, las emboscadas a sus patrullas y la toma de poblaciones. Estas acciones sintetizan la

interacción militar de la Fuerza Pública y la guerrilla. Por lo tanto, este tipo de contactos armados puede ser la unidad de análisis que permita formarse una visión realista de la confrontación entre las fuerzas regulares y la subversión. Si se comparan las cifras agregadas de efectivos de la subversión y de la Fuerza Pública, la relación de fuerzas favorece a esta última.

No obstante, tal relación de fuerzas no es útil para un análisis objetivo, pues los combates nunca se dan entre el total de la Fuerza Pública y el total de la guerrilla. La guerra de guerrilla consiste precisamente en evitar una confrontación de esa índole. Por lo tanto, la relación de fuerzas debe establecerse en el contexto de los combates aislados, preferidos por la subversión. En ellos, por lo que se ha observado, la guerrilla suele contar con un potencial mayor que el de la Fuerza Pública para tener éxito, lo que pone de relieve la ineficacia de la política de mantener una presencia dispersa de la Fuerza Pública en zonas de conflicto. Más que hacer presencia, la Fuerza Pública debe concentrar sus esfuerzos en prepararse para tener en esas zonas aisladas un potencial superior al de los grupos armados ilegales, ya sea siendo más eficaz en la defensa o logrando una estructura adecuada para el ataque. La decisión en uno u otro sentido deberá depender de la región en que se esté operando, del apoyo que ofrezca la comunidad y de las organizaciones armadas al margen de la ley que se encuentren en dichas zonas.

Para mejorar la relación combate/apoyo y modificar la relación defensa/ataque, como queda claro, no es necesario aumentar el número de efectivos, sino reorganizar los existentes. Esta propuesta implica decisiones en dos frentes: cambiar la actual estructura de la Fuerza Pública para que haya más personal combatiendo, y modificar la actual relación ataque/defensa para establecer puntos fuertes, ya sea como fuerza defensiva o como fuerza ofensiva. La experiencia pasada nos ha demostrado que la necesidad política de que la Fuerza Pública haga presencia en todo el territorio ha sido militarmente ineficiente y económicamente insostenible.

La reestructuración del personal es una condición suficiente para disminuir la presión del sector sobre los recursos fiscales (eficiencia) y una condición necesaria para mejorar los resultados en el campo militar (eficacia). No obstante, no se logrará mejorar los resultados si no se replantea la dotación de equipo. No se trata de adquirir más de lo mismo, sino de dotar al personal de equipos idóneos para contrarrestar el tipo de combate actual. Y esta mejor dotación de equipos se debe dar tanto en la parte operativa como en la de apoyo, ya que si esto no se hace, se dificultará el traslado de personal de apoyo a combate.

VI. Conclusiones

El análisis de la dinámica del gasto militar en Colombia nos demuestra que si bien el Estado ha gastado comparativamente pocos recursos en su defensa a lo largo del siglo XX, en los años noventa este gasto ha aumentado significativamente. Y si consideramos los principios que justifican este gasto, es evidente que la Fuerza Pública colombiana no está logrando sus objetivos en materia de seguridad interna.

El Estado colombiano enfrenta la necesidad de mejorar la eficiencia de la Fuerza Pública para proveer seguridad a los ciudadanos, y a la vez, reducir su estructura de costos. Estos objetivos parecen ser contrapuestos, pero es política y militarmente imperioso que la Fuerza Pública retome el monopolio de las armas, y es económicamente indispensable que lo haga con una estructura de costos más racional. De no ser así, el GFP resultaría verdaderamente improductivo, pues

continuaría el deterioro de las instituciones democráticas del país y se generaría un serio desequilibrio en las finanzas del Estado.

En este artículo se sostiene que no es suficiente analizar el impacto macroeconómico del gasto que una determinada sociedad realiza en defensa y seguridad. Es indispensable ir más allá y conocer a fondo la composición de este rubro, con el fin de contar con una base real sobre la cual realizar el análisis tanto macroeconómico como microeconómico.

La composición actual de este gasto en Colombia lleva a pensar en las dificultades que existen para reducirlo. Puede argumentarse que de poco serviría tener las finanzas públicas en orden si la sociedad no está igualmente en orden. En Colombia, con el actual régimen de gasto de la Fuerza Pública, es poco probable la consolidación de la legitimidad del Estado y sí muy probable el deterioro de las finanzas públicas. La proyección del gasto de la Fuerza Pública en el futuro inmediato revela una dinámica explosiva que lo situaría en niveles superiores al 5% del producto interno bruto hacia el año 2005.

Tales resultados son incompatibles con el reajuste de las finanzas públicas requerido, que exige una reducción radical del gasto del gobierno central en el corto plazo. La estructura de gasto actual es incompatible con una política fiscal sana. No obstante, la fijación de un tope al porcentaje del PIB destinado a la Fuerza Pública no representa una solución eficiente al incremento del GFP si no se reforma la dinámica interna de éste; como se ha visto, la tendencia ascendente de este gasto, por factores asociados a la nómina, desplazaría la inversión y los gastos de operación al punto que sólo se podrían pagar sueldos y pensiones. Lo que sí puede generar ahorros en el presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional son las reformas en las áreas siguientes: i) dinámica presupuestaria y proceso de adquisiciones, y ii) manejo de personal e instalaciones físicas.

Los ahorros más significativos del sector defensa necesariamente están asociados con el manejo del personal. El 73% de los recursos de defensa y seguridad se destinan a gastos de nómina. Por lo tanto, es preciso iniciar la revisión del sistema general de manejo de personal. Al respecto pueden considerarse medidas como i) la modificación del régimen de prestaciones; ii) el aumento de la edad de retiro; iii) la disminución del número de efectivos, y iv) el cambio de la relación fuerzas de combate/personal de apoyo y administrativo.

La modificación del sistema de prestaciones es la recomendación más radical, pues implicaría incorporar el personal del Ministerio de Defensa Nacional al régimen general de seguridad social. Aun siendo la solución más directa al problema estructural, es también la más improbable debido a sus inherentes dificultades políticas. La reducción del personal en servicio a través de programas de retiro anticipado es la opción más viable. Además, es imperativo mejorar la relación personal de combate/personal de apoyo y administrativo, ya que ésta es la manera más fácil de aumentar el poder de combate con la actual nómina.

Para resolver los problemas de personal habrá que adoptar decisiones de gran trascendencia, cada una de las cuales tendrá profundas repercusiones políticas, militares, económicas y sociales. La adopción de cualquiera de ellas dependerá, en gran medida, de consideraciones tan amplias como el estado de la economía, el clima político, la opinión pública o el entorno de seguridad predominante. No obstante, estos problemas deben ser abordados y resueltos con claridad, en aras de la seguridad y el bienestar económico del país.

El problema derivado del conflicto interno del país no se resuelve reduciendo el presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional. Es un hecho que el gasto militar continuará existiendo y la seguridad interna y la defensa externa seguirán

	<p>necesitando recursos que deberán proveerse. El país está invirtiendo en ello, así como se invierte en una póliza de seguro. Por lo tanto, la cobertura debe concretarse y ser lo más amplia posible.</p> <p>En este artículo hemos señalado que, debido a la estructura de costos actuales del aparato de seguridad y defensa del país, el aumento de los recursos monetarios destinados a él no se traduce necesariamente en una mayor capacidad para suministrar seguridad. Hay muchas áreas en que es posible explorar formas de multiplicar el efecto de cada peso invertido en la seguridad nacional. No obstante, para hacer frente al conflicto es tan necesaria una fuerte voluntad política y societal como la disponibilidad de recursos materiales y financieros.</p> <p><i>(Documento 18)</i></p>
<p>Restrepo, Jorge, Spagat, Michael, <u>The Colombian Conflict: Uribe's First 17 Months</u>, Londres, University of London, 2004.</p>	<p>Desde que llegó Uribe, 54 civiles mueren cada mes por culpa de conflicto. El promedio más bajo de los promedios estudiados de los últimos 16 años. Pobre desempeño de "paras" en combate.</p> <p>Dos investigadores de la Universidad de Londres le hicieron un examen al conflicto colombiano durante los primeros 17 meses del Gobierno de Álvaro Uribe y por los resultados, parece indicar, que el Presidente sacó buenas notas.</p> <p>En este periodo, según el estudio, los ataques de la guerrilla han caído a su promedio mensual más bajo de la historia reciente, ahora mueren menos civiles por culpa de la guerra y los subversivos abatidos ha aumentado como nunca antes.</p> <p>No obstante, invocan cautela pues dicen que las altas expectativas pueden ir en contra de las fuerzas del Estado en el futuro y advierten el recrudecimiento de la guerra. "Bajo Uribe, Colombia ha llegado a ser más segura para los civiles que para los combatientes", anotan.</p> <p>Lo novedoso del estudio es que hizo una exhaustiva comparación histórica gracias a que utilizó la base de datos más completa que existe sobre el tema y recoge información de cerca de 20.000 ataques y combates en el país en los últimos 16 años.</p> <p>Durante el periodo Uribe (de agosto del 2002 a diciembre del 2003), la guerrilla ha realizado en promedio 54 ataques por mes, es decir 11 menos que los que se producían en el período de 1996 a agosto del 2002 (considerado por los investigadores como 'el escalamiento del conflicto').</p> <p>El estudio también demuestra que la muerte de civiles por culpa del conflicto ha caído significativamente en el gobierno Uribe: 52 civiles muertos en promedio por mes frente a los 114 que murieron, por ejemplo, durante el período del Despeje (de octubre del 98 a febrero del 2002).</p> <p>E incluso, estarían muriendo menos civiles en la guerra en esta etapa Uribe que los 62 civiles que murieron mensualmente desde 1988 hasta la fecha.</p> <p>Y por eso, se atreven a concluir que "el Gobierno, al tomar la ofensiva en la guerra, está salvando vidas".</p> <p>El estudio, publicado a principios de este mes, fue elaborado por Jorge Restrepo y Michael Spagat, del Departamento de Economía del Royal Holloway College, de la Universidad de Londres.</p> <p>Ellos tomaron como fundamento la base de datos que desde hace 16 años -1988 al 2004- recopila el Cinep de Colombia y utilizaron los datos sin procesar, y los depuraron y verificaron con otras fuentes.</p> <p>El estudio confirma que durante el gobierno de Álvaro Uribe se han quebrado -y muchas veces invertido- todas las tendencias de la guerra. El único indicador que</p>

	<p>aumenta es el de civiles heridos, que en septiembre de 2001, no llegaban a 50 mensuales y se disparó hasta 275 en septiembre de 2003. Dicen, porque las Farc, recurren más a minas y ataques indiscriminados.</p> <p>Para el análisis, distinguen cinco periodos: de 1988 al 2003 (años de los que se tienen datos); dos, el gobierno de Uribe; tres, la época de la zona de despeje de las Farc en el Caguán; cuatro, lo que llaman como 'Escalamiento del conflicto' (de 1996 al 2002), y el quinto el periodo más crítico de esa cresta (de enero del 99 a julio del 2002).</p> <p>Con números demuestran cómo han aumentado los combates entre la guerrilla y la Fuerza Pública por encima de los promedios históricos, así como el número de muertos en dichos combates.</p> <p>Y cómo, a diferencia de antes, los ataques de la guerrilla se han reducido dramáticamente y en algo que no ocurrió desde 1998, son menos que el número de combates (a finales del 2003, un promedio de 180 combates mensuales, frente a 110 ataques)</p> <p>"La mayoría de las series estadísticas muestran buen o excelente progreso, con la única excepción de las heridas de civiles. En el contexto de un conflicto continuo y sin resolver, la combinación de combates más letales con las Farc y menos civiles heridos es ideal para Colombia ", concluye.</p> <p>Los peros</p> <p>Llaman la atención de lo que consideran sobre un pobre desempeño de los paramilitares en combate y dicen que empeoran. Desde el 96 hasta la fecha, murieron más en choques armados que en guerrilleros. En el 2003, 300 al mes, comparados con 150 de la guerrilla. Los investigadores advierten, no obstante, que a pesar de la abundancia de buenas noticias, "observamos en algunos círculos una extraña reluctancia a reconocer algunas de las mejoras recientes". Y sugieren, "que admitir la existencia de algunos logros reales, podría ser un test de buena fe para los críticos de las políticas de Uribe".</p> <p>A renglón seguido plantean cuestionamientos sobre la desmovilización de los paramilitares y las capturas masivas. Piden cautela, porque o parece probable que se llegue a derrotar a las Farc a corto plazo.</p> <p>Más aún, señalan, "solo sostener las políticas actuales para consolidar los logros será un desafío fiscal" después de los nuevos impuestos. Mencionan que existe algún grado de comportamiento cíclico en la intensidad de la guerra que sugiere que una ofensiva de la guerrilla no es solo posible sino probable".</p> <p><i>(Documento 19)</i></p>
<p>_____, Fuerzas Militares de cara al Siglo XXI, Bogotá, Comando Central, Fuerzas Militares, 2001.</p>	<p>I. DIRECCIONAMIENTO ESTRATÉGICO PARA EL CAMBIO</p> <p>Este concepto se basa en la consideración de cómo deben ser conformadas ideológica y estructural mente las Fuerzas Militares para lograr una actitud proactiva en el cumplimiento de su misión constitucional, con el fin de afrontar con eficacia cualquier tipo de misión bélica o comunitaria. La adopción de este punto de vista debe prever los posibles o probables escenarios que sean factibles en un conflicto como el colombiano, lo cual incluye avanzar en el cálculo de los medios materiales y humanos que tales eventualidades requerirían.</p> <p>Igualmente, forma parte del concepto de direccionamiento estratégico para el cambio, la noción clara de que el accionar de las Fuerzas Militares debe estar encuadrado en que sus actos están limitados por el ordenamiento legal del país, propio de un estado de derecho democrático. Esto incluye naturalmente el</p>

respeto, en todos los niveles de las Fuerzas, de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario.

Parte fundamental del concepto de direccionamiento estratégico para el cambio estriba en la adaptación de los líderes militares a las nuevas necesidades de mando, desechando de una vez por todas las estructuras mentales que no correspondan a la conformación de las instituciones militares y también a la necesidad de corresponderse con los retos inéditos que se planteen en el próximo devenir histórico del país.

Forma parte igualmente de esta perspectiva la comprensión de las nuevas armas e instrumentos de lucha, adoptando una actitud de simpatía por el cambio y de fácil asimilación de esas nuevas tecnologías. Entre los instrumentos que se han revalorizado por todo lo que valen en la guerra moderna, se encuentra el uso múltiple de los medios de la inteligencia militar –particularmente la electrónica-, el muy decisivo papel de los recursos aéreos para los desplazamientos y para los combates militares y, como suprema aspiración táctica, la combinación de todas las armas en la planeación y desenvolvimiento de las operaciones en general, y siempre en las de gran envergadura.

Estas nociones se consolidan en la aceptación de que lo que se está construyendo son las “Fuerzas Militares de cara al Siglo XXI”, que tiene como horizonte todos los avances de la estrategia y técnica militar de última generación, pero sin perder de vista en ninguna circunstancia las características específicas que tiene el conflicto colombiano, determinadas por la irregularidad de este y las condiciones propias de la geografía y de la conformación social y política de la nación.

Si en verdad no podemos contar con todas las armas e instrumentos de los ejércitos mejor equipados, si podemos competir en la formación, en el entrenamiento e instrucción del personal militar en todos los niveles, procurando tener los mejores oficiales de estado mayor y de comando, los suboficiales más compenetrados con el nexo vital entre el mando y la tropa y con unos soldados que unan al entrenamiento más estricto unos estándares de alta moral personal y combativa, necesaria para cumplir misiones militares de altas calidades.

Esta reorientación del personal militar ha encontrado necesario complemento en los ajustes que ha tenido la organización misma por medio de la reestructuración de la carrera y de la actualización de los reglamentos disciplinarios, de forma tal que se ha garantizado que la promoción del personal se rija por estrictas normas de aptitud y de equidad, y a que la conducta profesional se desarrolle dentro de marcos reglamentarios que sirvan para consolidar la disciplina y el ejemplar comportamiento de los militares.

La concepción del direccionamiento estratégico para el cambio ha incluido desde un principio y como es natural una valoración del papel esencial que tiene la actividad logística para el sostenimiento de la capacidad bélica, lo cual ha conllevado a que la administración de los recursos por el aparato correspondiente se haya reformado hondamente, hasta llegar a constituirse en un mecanismo transparente y de gran eficiencia funcional.

Este direccionamiento estratégico para el cambio, que está afianzado en los valores democráticos y de la tradición militar y en la visión del tipo de sociedad que determina la Constitución de la República, es plenamente coincidente con la visión de orden, de justicia y de progreso civilizado que ha servido de trans fondo y soporte al devenir histórico de Colombia.

Objetivo general del plan

La concepción del plan se resume en “preparar y fortalecer las Fuerzas Militares para facilitar y contribuir a la solución del conflicto armado como aporte efectivo al proceso de paz. Afrontar con éxito los escenarios que se avecinan y los retos del Siglo XXI, a través de una estrategia coherente y de una perfecta planeación y coordinación institucional”.

Partiendo de esta definición y de la misión que a las Fuerzas Militares señala la Constitución y las leyes de la República, el plan ha logrado en la actual etapa de desarrollo que en el momento presente las Fuerzas Militares sean, ciertamente la garantía de que la inmensa mayoría de la población y de la actividad económica fundamental se desarrollen con aceptable normalidad. Esto ha sido posible gracias al conjunto de acciones que cumplen para contener, y someter cada vez más, a los agentes generadores de violencia. La fortaleza y poder alcanzados por las Fuerzas Militares contribuyen a impulsar la búsqueda de una paz concertada, al demostrar que la acción subversiva no tiene capacidad para tomarse el poder en el país y para implantar luego un régimen antidemocrático y dictatorial.

Visión

La adoptada en el plan se resume así:

Fuerzas Militares modernas, profesionales, tecnificadas y entrenadas para el éxito operacional y para la paz, afianzadas en sus valores, comprometidas con el desarrollo de la Nación y los desafíos del Siglo XXI.

Misión

Su misión es:

Defender la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y el orden constitucional, para proteger la vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, asegurando la convivencia pacífica, la vigencia de un orden justo y la participación en el desarrollo de la Nación.

Principios

Los determina la ética militar así:

El comportamiento y la conducta se basan en la guarda de las virtudes militares y en el compromiso y la vocación institucional. A los principios los determina la capacidad profesional del personal, así:

Preparación, instrucción e idoneidad para el cumplimiento de las tareas asignadas y para su autogestión personal.

Están determinados además por las normas de consideración por las personas:

Respeto absoluto y preservación de su dignidad para garantizar su valía y autoestima.

Nacen de su compromiso con la Nación:

Comprenden el deber de servir a la patria, a los ciudadanos y a la institución militar.

Valores

Los principales valores para el militar son:

Honestidad en todo lo que se hace y dice, transparencia para actuar, para confrontar y para participar.

Valor para enfrentar permanentemente los desafíos y los retos, para asumir la consecuencia de los actos en acuerdo con el honor militar.

Lealtad con la patria, la institución militar, el superior y el subalterno.

Aceptar las condiciones o virtudes que son parte constitutiva de una recta vida

militar.

II. LA REESTRUCTURACIÓN SE HA HECHO EN REALIDAD

En el cuatrienio comprendido entre los años 1998 y 2001 se desarrolló en forma efectiva el “Proceso de Reestructuración de las Fuerzas Militares”, nacido de una intensa actividad de introspección crítica y de revisión objetiva de la situación existente en el seno de las instituciones militares y en el desarrollo de las misiones que son propias del cuerpo militar.

La aplicación del proceso al cabo de cuatro años de trabajo en equipo ha conducido a una transformación de la institución, que la han convertido en un instrumento estratégico de gran efectividad tanto para la conducción de la guerra como para crearle un marco de seguridad a la paz.

El Proceso de Reestructuración consiguió que las Fuerzas Militares actuaran en forma competitiva en la búsqueda de metas de eficiencia y eficacia, que ha permitido vigorizar la vida interna de la institución y obtener altos índices de efectividad operacional. Este avance de gran significación para Colombia, incorporó como principios cardinales de la acción militar la movilidad pronta de las unidades, la flexibilidad para combinar elementos de las diversas fuerzas y la eficiente planificación del alistamiento y del apoyo, haciendo a las Fuerzas Militares más aptas para el tipo de guerra planteado en Colombia, en el cual la inexistencia de blancos determinados para el agresor subversivo, y por tanto su capacidad de sorprender, hace necesario para hacer frente, el desarrollo de medidas muy eficaces para prevenir y contrarrestar ese accionar.

Los logros alcanzados en estos campos se debieron a que durante los cuatro años contemplados (1998-2001) se modernizó la concepción estratégica, se reentrenó la casi totalidad de las formaciones militares, se mejoró la inteligencia y la logística, se fortaleció la actividad aérea con avances notables en la FAC y en la aviación del Ejército, y todo esto se hizo posible con un reequipamiento del armamento convencional y con la obtención de otros medios militares de gran eficacia, como son las unidades fluviales de combate y los aviones y helicópteros aptos tanto para el combate diurno como para el nocturno.

Las metas del Proceso de Reestructuración se definieron en la búsqueda de más y mejores hombres, más y mejores equipos, y esto complementado con la obtención de medidas legales que fortalecieran la organización interna de la institución militar y facilitaran su accionar. Esta definición de metas, complementada con la asignación de recursos presupuestales suficientes condujo a las incorporaciones adicionales de personal, a la compra de valiosos elementos de combate y al enriquecimiento de los medios de apoyo logístico.

En la concreción de la meta de más y mejores hombres los caminos escogidos han sido la sustitución de los soldados no combatientes (bachilleres) por soldados regulares y particularmente por soldados profesionales; siendo estos últimos 55.000 al finalizar el 2001, que cuentan con una completa protección laboral. En el momento presente el activo militar está representado por 170.000 oficiales, suboficiales y soldados combatientes.

La suma de los elementos señalados –hombres, equipos, leyes y medios- ha conducido a un muy evidente ascenso de la capacidad de combate de las Fuerzas Militares y de la eficacia para anticipar a todos los agentes generadores de violencia, trátase de la subversión, de las autodefensas ilegales, del narcotráfico o de las formaciones mayores de la criminalidad común. El rumbo definido para el proceso de reestructuración y modernización ha incluido la incorporación de los

nuevos instrumentos creados por el Plan Colombia para combatir el narcotráfico. Esto trajo consigo la creación de tres batallones destinados a apoyar las acciones de erradicación de las plantaciones ilegales y la interceptación de los laboratorios de manipulación, de los insumos necesarios y de las drogas mismas. Esto ha estado adicionado con los aportes previstos en el plan en materia de helicópteros, radares y otros instrumentos. Para todo ello, las Fuerzas Militares han mostrado una enorme capacidad de adaptación para el cambio y la modernidad, así como una notable capacidad para coadyuvar en el entrenamiento y reentrenamiento del personal militar necesario para el desarrollo del Plan.

En este año se ha consolidado la percepción de que es muy importante luchar contra las finanzas de la subversión, para reducir sus medios financieros tanto como sea posible, y en el mejor término posible. Para este efecto el Gobierno constituyó una comisión que coordina la acción que en la materia desarrollan las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación, el DAS y la Consejería Presidencial de Defensa y Seguridad Nacional. Este ente – la “Comisión de Coordinación Interinstitucional para el Control de lavado de activos” – debe recopilar la información relacionada con las finanzas de la subversión, y recomendar al gobierno la adecuación de los mecanismos de orden legal y de inteligencia de manera que sean aptos para desarticular el aparato financiero de las organizaciones al margen de la ley, misión que se viene cumpliendo.

Para el mando militar es claro que el proceso emprendido en 1998 se ha de mantener con igual mística e ímpetu para conquistar en el futuro las metas siempre variables que plantea a la institución militar el dinamismo de la vida social y política del país y los cambios que ocurren en un mundo siempre cambiante.

III. LAS FUERZAS MILITARES HOY

Las Fuerzas Militares que los colombianos tenemos hoy son una institución que enfrenta con éxito los retos derivados de la subversión y de la criminalidad armadas, obteniendo en la confrontación el éxito necesario para sustentar la certidumbre pública en una pacificación cercana. El éxito en las tareas que son propias de las Fuerzas Militares, surge de haber incorporado en sus operaciones:

1. Capacidad para reaccionar y responder en lapso breve de tiempo
2. Adecuados estándares de calidad y excelencia en las operaciones
3. Un sentido estricto de lo que es la optimización de los recursos, y
4. Una permanente innovación en las modalidades del servicio para aproximarse con rapidez a adecuados niveles de defensa y seguridad.

Punto central de su eficiencia es contar con un cuerpo de comandantes centrado en tener una visión exacta de la realidad y de la potencialidad de la institución; para ello, permanentemente valora, correlacionándolos, el alcance de la misión de las Fuerzas Militares, el grado de capacitación, instrucción y entrenamiento, el funcionamiento del trabajo en equipo, la situación organizacional y, dentro de ella, la fluidez de los procesos; y en conjunto, una apreciación constante y precisa de las condiciones efectivas, para llegar a evaluaciones y mediciones objetivas que permitan identificar el poder del instrumento militar que se posee en cada momento.

Son unas Fuerzas Militares que, por tanto, rediseñaron su estilo de liderazgo, que remozaron su cultura institucional con ayuda de enfoques novedosos y modernos, para acceder a una estrategia militar que las haga eficientes. En este camino adoptaron principios de organización y operación más flexibles, hicieron que los principios y valores tuvieran aplicación práctica; y con todo ello se convirtieron en una institución que produce confianza en la opinión pública colombiana.

	<p>Las Fuerzas Militares de Colombia tienen hoy una nueva forma de ser y de operar. Esto ha dado origen a una nueva estrategia castrense basada en las más importantes doctrinas y experiencias que en materia de administración y desarrollo empresarial y militar se han puesto en práctica a nivel mundial. Esto ha conducido a una nueva cultura de liderazgo y a un nuevo cuadro de mandatos para la actividad logística y operacional. Las Fuerzas Militares de Colombia poseen ahora una actitud ofensiva contra la actividad depredadora de la guerrilla y de las autodefensas ilegales; estrategia que se ha podido conciliar en un todo con el ánimo institucional de preservar el respeto de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario.</p> <p>En razón de esto, la legitimidad en que se apoyan no podría ser más sólida. Las Fuerzas Militares ocupan hoy el primer grado de credibilidad entre las instituciones en la mente del pueblo colombiano; y la percepción de su decisión y potencia para combatir ha llevado a la opinión ciudadana a desechar la impresión de que los agentes generadores de violencia pudieran imponerse, para concluir que las Fuerzas Militares tienen ahora y en el futuro la posibilidad efectiva para vencerlos.</p> <p>El aprecio en que el país tiene de sus Fuerzas Militares está contribuyendo a que éstas tengan un alto nivel de motivación, pues se ha hecho evidente que se valora en lo que vale el sacrificio de sus hombres y se aprecia como estimulante que la ciudadanía tenga la convicción de que estas Fuerzas son el principal soporte en la defensa de sus derechos y libertades.</p> <p>El reto permanente seguirá siendo la creación del futuro de esta institución militar, afianzando la noción de que el progreso no tiene término y de que los desafíos podrían ser paralelamente crecientes. La voluntad explícita es renovar continuamente la teoría militar, los modos de organización y de liderazgo, las tácticas aplicables y las armas utilizables, así como mantener la calidad de ética de sus hombres y una relación transparente y lícita con el Estado y con la opinión pública. La práctica ha venido demostrando la virtualidad y bondad del proceso de reestructuración y modernización de las Fuerzas Militares, lo que unido a los logros obtenidos en los escenarios de la confrontación, llevan a la certidumbre de que se avance hacia la imposición plena de la paz y de la ley en todo el territorio nacional. En procura de este objetivo, se mantiene y mantendrá un trabajo sistemático y permanente, con objetivos de patriotismo claro y disfrutando de un creciente margen de legitimidad democrática.</p> <p>El elemento capital de esta certidumbre optimista es el capital humano con que cuentan las Fuerzas Militares. A su preparación y vocación militar unen sus miembros una enorme capacidad de sacrificio y de heroísmo, y son fieles al compromiso con el pueblo colombiano de proteger sus derechos y su libertad.</p> <p><i>(Documento 20)</i></p>
<p>_____, <u>Fuerzas Militares para la guerra. La agenda pendiente de la reforma militar.</u> Bogotá,</p>	<p>RESUMEN</p> <p>La crisis desatada por una sucesión de derrotas ocurridas durante el periodo 1996-1998 impulsó un proceso de transformación de las Fuerzas Militares de Colombia que aun no culmina. Durante este periodo, las FARC asestaron duros golpes a la Fuerza Pública, lo que llevó a la opinión nacional e internacional a pensar que, inclusive, se estaba perdiendo la guerra. Tras implementar una serie de cambios tecnológicos, organizacionales y de doctrina, las Fuerzas Militares parecían haber superado la grave crisis que la ofensiva militar de las FARC desencadenó.</p> <p>Sin embargo, tras cerca de cinco años de reformas, surge la necesidad de hacer</p>

<p>Fundación Seguridad y Democracia, noviembre 24 de 2003.</p>	<p>un corte de cuentas al proceso de reestructuración militar. ¿Cuenta Colombia con unas nuevas Fuerzas Militares? ¿Pueden éstas derrotar militarmente a las FARC y a los demás grupos armados ilegales? En otras palabras, ¿Han sido suficientes las reformas, o falta aun transformar aspectos fundamentales de las Fuerzas Militares?</p> <p>Las Fuerzas Militares de Colombia sí han experimentado una verdadera transformación militar. Sin embargo, hay una serie de reformas pendientes que resultan fundamentales e impostergables para consolidar la transformación militar colombiana.</p> <p>En primer lugar, resulta fundamental reformar las estructuras de mando de las Fuerzas Militares. En el nivel estratégico, las operaciones deben ser coordinadas por el Comando General de las Fuerzas Militares. En el nivel operacional, se deben fusionar las actuales divisiones del Ejército y las unidades equivalentes en cada fuerza, es decir, las Fuerzas Navales y los Comandos Aéreos de Combate, integrándolos en Comandos Unificados cuya jurisdicción territorial correspondería a la de las actuales divisiones. En el nivel táctico, se deben crear comandos conjuntos menores y fuerzas de tarea conjuntas, diseñadas según la misión que deban cumplir, lo que les daría a las Fuerzas Militares mucha mayor flexibilidad y efectividad. Cada Comando Unificado debe incluir un componente de inteligencia conjunta que fusione la información recolectada por las tres fuerzas –Ejército, Armada y Fuerza Aérea.</p> <p>Con la creación de Comandos Unificados, los Comandos de Fuerza dejarían de tener control sobre las unidades encargadas de adelantar las operaciones y podrían concentrarse en la esencial labor de reclutar, entrenar y equipar hombres para el combate. Los comandantes regionales dependerían directamente del Comandante General de las Fuerzas Militares y de su Estado Mayor Conjunto, y no de cada Comando de Fuerza. Esto fortalecería de manera muy importante el papel del Comandante General quien, para simbolizar el nivel superior de comando que ejerce, debe ser el único general de cuatro soles, graduación que representa el hecho de comandar a todas las fuerzas, cuyos comandantes mantendrían el grado de tres soles.</p> <p>En segundo lugar, es necesario complementar y profundizar el proceso de profesionalización de la tropa en Colombia, pues éste se ha desarrollado a medias. Los soldados profesionales cuentan con un sueldo y algunos beneficios laborales, pero no disponen de una perspectiva de carrera profesional. Para que esto sea una realidad, deben tener verdaderas posibilidades de ascenso, reduciendo el requisito de ingreso a la escuela de suboficiales del grado once al grado noveno de educación básica. Dentro de la estructura piramidal de la carrera militar, los soldados profesionales deben constituir la base de la misma, convirtiéndose de esta manera, en la fuente de futuros suboficiales, quienes serían seleccionados entre los mejores y más capaces soldados profesionales. En pocas palabras, el grado de soldado profesional debe establecerse como el primero dentro del escalafón de los suboficiales.</p> <p>En tercer lugar, resulta fundamental que las FF.MM. adapten su doctrina hacia un enfoque conjunto que permita maximizar la efectividad de las operaciones militares, para que cada comandante cuente con todos los medios necesarios para adelantar operaciones efectivas. Es necesario que las FF.MM. peleen la misma guerra, de manera coordinada e integrada. Esto solo se puede lograr a través de una verdadera doctrina conjunta.</p> <p>En cuanto al poder aéreo, aun persisten algunas limitaciones que deben ser subsanadas. Los medios con los que cuentan los comandantes militares son aun</p>
--	---

	<p>insuficientes pero, adicionalmente, aquellos con los que cuentan no están distribuidos de manera óptima. Además la cadena logística y de mantenimiento no es la más indicada.</p> <p>Dicho esto, es importante analizar qué capacidad aérea requieren las Fuerzas Militares de Colombia para poder adelantar operaciones ofensivas continuas que no solo contengan el avance de los grupos armados ilegales, sino que logren degradar de manera contundente su capacidad armada. Para ello es necesario que cada comandante regional cuente con la capacidad de movilizar al menos un batallón de soldados profesionales en menos de una hora al campo de batalla, y con el apoyo de fuego necesario.</p> <p>Estos requerimientos no se alejan demasiado de las capacidades actuales. Sería necesario aumentar la flota de aviones fantasma de los actuales 6 a 12, y culminar el proceso de reemplazo o repotenciación de los aviones tácticos de combate. La flota de helicópteros artillados es suficiente, pues hay en la actualidad cerca de 30, es decir, unos cinco por cada uno de los seis Comandos Unificados que se crearían. Como se requieren 14 por cada Comando Unificado en promedio, habría un déficit de 24 helicópteros de transporte (asumiendo que cada uno transporta 20 soldados), pues en la actualidad se cuenta con aproximadamente 60 helicópteros de transporte. Se debe lograr organizar escuadrones de asalto aéreo en cada Comando Conjunto con los medios antes descritos para así garantizar el cumplimiento de la misión de cada uno de ellos. Con estas capacidades aéreas operando de manera continua, cada Comandante estaría en capacidad de degradar la capacidad de combate de los grupos armados ilegales.</p> <p>Básicamente lo que se requiere es que cada Comando Unificado tenga la capacidad de transportar al menos un batallón de manera inmediata. Actualmente esta capacidad está limitada a una compañía, es decir, la cuarta parte de un batallón. Esto ha producido serios problemas en operaciones como Dabeiba y San Juanito, donde la primera oleada desembarcada ha sido copada y aniquilada. Si las Fuerzas Militares logran dar el salto hacia un modo de operar realmente conjunto, implementando las reformas institucionales y doctrinarias que esto implica, podrán sacar mucho mayor provecho a los limitados recursos con los que cuentan para cumplir su misión. Estos cambios son la condición para pasar de la fase de contención de los grupos irregulares, a una fase de ofensiva estratégica que cambie definitivamente la dinámica de la confrontación a favor del Estado.</p> <p>Hay que recordar que el uso eficiente de los recursos es una de las principales razones por las que las fuerzas militares modernas han adoptado las operaciones conjuntas como un imperativo. Si esto es cierto en países desarrollados y que cuentan con cuantiosos recursos para su defensa, lo es mucho más para países como Colombia donde la estrechez fiscal y las limitaciones económicas son una dura realidad. Si además consideramos que Colombia enfrenta más amenazas que quizás ningún otro país del mundo, resulta claro que no podemos desperdiciar un solo centavo en la lucha por recuperar la seguridad y la tranquilidad de los ciudadanos.</p> <p>Es el deber del Estado y la sociedad acompañar este proceso y apoyarlo de manera decidida. Al fin y al cabo, lo que está en juego es la supervivencia misma del orden democrático.</p> <p><i>(Documento 21)</i></p>
<p>Efectivi-</p>	<p>Introducción La Política de Defensa y Seguridad Democrática es el documento marco mediante</p>

**dad de la
Política de
Defensa y
Seguridad
Democráti
-ca,**
Bogotá,
Presiden-
cia de la
República,
Ministerio
de Defensa
Nacional,
2004.

el cual el Gobierno Nacional traza las líneas básicas de la Seguridad Democrática, para proteger los derechos de los colombianos y fortalecer, con la solidaridad de la ciudadanía, el Estado de derecho y la autoridad democrática, dondequiera que esté amenazada. La Política de Defensa y Seguridad Democrática es una política de Estado de largo plazo, que se desarrollara en coordinación con todas las entidades del Gobierno y las demás ramas del poder público.

Objetivo principal de la Política

El objetivo general de la Política de Defensa y Seguridad Democrática es reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio, mediante el fortalecimiento de la autoridad democrática: del libre ejercicio de la autoridad de las instituciones, del imperio de la ley y de la participación activa de los ciudadanos en los asuntos de interés común.

Objetivos estratégicos de la Política

1. Consolidación del control estatal del territorio
2. Protección de la población
3. Eliminación del negocio de las drogas ilícitas en Colombia
4. Mantenimiento de una capacidad disuasiva
5. Eficiencia, transparencia y rendición de cuentas

Amenazas

La seguridad de los ciudadanos, de la democracia y de los intereses vitales de la Nación, tal como lo establece la Constitución Política, está hoy expuesta a una serie de graves amenazas, ligadas entre sí y con frecuencia de carácter transnacional. No son éstas las únicas amenazas que enfrenta la democracia colombiana. La corrupción, por ejemplo, es una amenaza mayor y será combatida de la manera más decidida por el Gobierno Nacional, como lo será la criminalidad común. Pero las siguientes amenazas constituyen un riesgo inmediato para la Nación y las instituciones democráticas:

1. El terrorismo
2. El negocio de las drogas ilícitas
3. Las finanzas ilícitas
4. El tráfico de armas, municiones y explosivos
5. El secuestro y la extorsión
6. El Homicidio

En agosto de 2002, el Gobierno Nacional estableció el impuesto especial al patrimonio, producto del cual se recaudaron \$2,5 billones de pesos colombianos (US\$ 880 millones), los cuales han servido para financiar el fortalecimiento de la Fuerza Pública y para la ejecución de programas complementarios en el marco de la Política de Defensa y Seguridad Democrática.

La política es más que exitosa en cada uno de los objetivos, lo que ha permitido devolver al Estado colombiano la iniciativa estratégica.

Administración y reformas estructurales

El objetivo comprende la generación de un mayor impacto mediante la administración óptima de los recursos, la generación de ahorro mediante la revisión de las estructuras y los procesos administrativos y el desarrollo de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Se resaltan los siguientes trabajos que ha emprendido en Ministerio y que en el corto y mediano plazo reportarán ahorros, eficiencia en los procesos y finalmente

	<p>un impacto positivo en el accionar de la Fuerza Pública y en el bienestar de sus integrantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Centralización de adquisiciones • Análisis de los procesos logísticos en cada una de la Fuerzas • Reestructuración administración del sector • Análisis del componente aeronáutico de la Fuerza Pública • Reforma Pensional • Redireccionamiento de las entidades descentralizadas <p>Ahorros logrados:</p> <ul style="list-style-type: none"> • \$40.146 millones en ahorros proceso de contratación, acuerdos de compensación con empresas proveedoras (offsets) y centralización adquisiciones. • \$6.254 millones por reducción comisiones al exterior. • \$6.300 millones en la logística aeronáutica • \$5.260 ahorro sector descentralizado 2003 • \$2.264 Reducción aranceles • \$3.605 Adquisición armamento • \$1.419 Equipo personal de vuelo <p>En materia de cooperación internacional, desde agosto del año 2002 hasta la fecha, se han suscrito un total de diez convenios de cooperación bilateral con Panamá, Perú, Estados Unidos, España, Australia, Francia y el Reino Unido, destinados a fortalecer la capacidad de la Fuerza Pública para alcanzar los objetivos estratégicos trazados en la política de seguridad democrática. Los convenios suscritos en materia de cooperación técnico militar promueven compromisos en la lucha contra el crimen organizado, especialmente el terrorismo, el problema mundial de las drogas y sus delitos conexos. La cooperación en este ámbito, prevé el intercambio de información de inteligencia, capacitación a unidades especializadas, y equipamiento entre otras.</p> <p>Finalmente, se está actualizando el marco legal para la acción de la Fuerza Pública con anteproyectos que cursan en el Senado de la República, entre los que se destacan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estatuto antiterrorista • Ley de Defensa y Seguridad • Reforma a la Ley de reclutamiento • Reforma a la Justicia Penal Militar <p>(Documentos 22)</p>
<p>_____, <u>El servicio militar en Colombia. Inequidad, corrupción y propuesta para su reforma.</u> Bogotá, Fundación Seguridad y Democra-</p>	<p>1. Introducción</p> <p>La conscripción es el reclutamiento obligatorio de individuos para que presten sus servicios en las Fuerzas Armadas de una nación. Esta práctica ha existido en una u otra forma desde tiempos inmemoriales en casi todas las culturas. Sin embargo, como práctica moderna data de finales del Siglo XVIII, cuando la República Francesa y más tarde Napoleón emplearon la conscripción para crear un gigantesco ejército de cerca de 800.000 hombres. Esta movilización masiva conocida como Levée en Masse, marcó el inicio del concepto moderno de guerra total en la que todos los recursos del Estado, incluido el humano, se movilizan para la guerra. Cabe añadir que el Grande Armée de Napoleón fue el primero en combatir por la nación y no por la corona, por el monarca o por el señor feudal. Prusia fue el primer Estado en establecer la conscripción permanente en tiempos de paz en la segunda década del Siglo XIX. Todas las potencias militares</p>

cia, 2004.

emplearon el servicio militar obligatorio para erigir sus ejércitos. Tanto Estados Unidos como Gran Bretaña emplearon la conscripción durante las dos guerras mundiales y el primero lo reinstauró durante la Guerra de Vietnam.

La conscripción en Colombia data de la guerra de la independencia. Tanto la Constitución de 1886 como la de 1991 lo consagraron como un deber. La Carta Política estipula, en su artículo 216 que “todos los colombianos están obligados a tomar armas cuando las necesidades públicas lo exijan para defender la independencia nacional y las instituciones públicas.” El mismo artículo señala que “la ley determinará las condiciones que en todo tiempo eximen del servicio militar y las prerrogativas por la prestación del mismo.” Actualmente está vigente la Ley 48 de 1993, la cual se reglamenta el servicio de Reclutamiento y Movilización. Esta ley consagra una serie de exenciones que generan inequidades e inconsistencias en la prestación de este servicio.

Ha habido una serie de iniciativas encaminadas a eliminar o limitar el servicio militar. La más reciente fue propuesta por el gobierno del Presidente Álvaro Uribe e inclusive fue incluida inicialmente como una de las preguntas del Referendo. Sin embargo, mientras perdure en Colombia el conflicto no será viable acabar el servicio militar obligatorio.

El debate sobre el servicio militar en Colombia actualmente reviste una especial importancia, siempre que el recrudecimiento del conflicto armado interno generado por la ofensiva emprendida por la Fuerza Pública contra los grupos armados ilegales implica que necesariamente habrá una mayor cuota de sacrificio en términos de vidas humanas. Esta realidad hace aun más imperativo que las cargas y los sacrificios, tanto en términos económicos como humanos sean asumidas de manera justa y equitativa por todos los sectores económicos y todas las clases sociales. Esto claramente no sucede en la actualidad. Hay que decirlo claramente: en Colombia los más ricos ponen el dinero mientras que los muertos y los heridos los ponen los más pobres. Colombia está en mora de establecer un sistema de conscripción más justo, equilibrado y transparente, que garantice igualdad de condiciones para aquellos llamados a empuñar las armas en defensa de la patria y el régimen democrático.

2. La Conscripción en el ámbito internacional

Es evidente que prácticamente todas las democracias occidentales han abolido o están en proceso de abolir la conscripción y han dado o están dando el paso hacia una fuerza profesional y voluntaria. Estados Unidos, en 1973, y el Reino Unido, en 1960, eliminaron el servicio militar obligatorio. Lo mismo han hecho países como Holanda, Bélgica, Italia, España, Portugal, los cuales han eliminado o están en proceso de eliminar la conscripción. Inclusive Francia, cuna de la conscripción moderna, eliminó el servicio militar desde 1997.

Actualmente, de los países de Europa occidental solo los países nórdicos, Alemania, Italia y Portugal mantienen el servicio militar obligatorio, pero los conscriptos representan un porcentaje cada vez menor del total de soldados. En Italia, por ejemplo, los conscriptos componen menos del 10% del pie de fuerza del ejército. La percepción generalizada es que la conscripción tiene sus días contados.

Por el contrario, casi todos los países de Europa Oriental, que pertenecían al antiguo Pacto de Varsovia mantienen la conscripción, incluida, por supuesto, Rusia. Igualmente la han mantenido Turquía y Grecia.

De otra parte, casi todos los países de América Latina y la mayoría de los países en desarrollo continúan aplicando la conscripción. En Sudamérica solo Argentina

y Uruguay la eliminaron, mientras que en Centroamérica solo la eliminó Nicaragua a través de una reforma constitucional. El Salvador lo eliminó como parte del acuerdo de paz con el FMLN pero fue reinstituído, y actualmente tiene unos 4.000 conscriptos de un total de 14.000 soldados.

Israel merece un capítulo aparte, pues ha implementado, desde que fue proclamado el Estado hebreo en 1948, un programa de conscripción sin parangón en cualquier parte del mundo. Todos los ciudadanos israelíes mayores de 18 años (incluidas las mujeres) prestan su servicio en las Fuerzas de Defensa Israelíes. La única exención es para los judíos ortodoxos que asisten al seminario judío o Yeshiva. Los hombres permanecen en servicio activo tres años y las mujeres dos. Luego deben permanecer en una unidad de reserva hasta que cumplan 50 años de edad, y durante este tiempo deben regresar al servicio activo al menos un mes de cada año. De hecho, se suele afirmar que todo ciudadano israelí es un soldado con once meses de vacaciones al año. Quienes de alguna u otra manera evaden la obligación de servir en las Fuerzas Armadas enfrentan no solo las sanciones de carácter legal, sino también el escarnio público. Así, el servicio militar en Israel se ha convertido en la principal herramienta de integración social y consolidación de la ciudadanía.

En definitiva, cada país decide si emplea o no la conscripción dependiendo de las condiciones de seguridad, socioeconómicas y políticas. Es evidente que tanto el servicio obligatorio como la profesionalización tienen ventajas y desventajas. Ninguno de estos mecanismos es inherentemente superior al otro y su conveniencia debe ser analizada teniendo en cuenta las condiciones particulares de cada nación.

3. Conscripción versus fuerza voluntaria

Todos los ejércitos modernos, al enfrentar la necesidad de suplir sus requerimientos de pie de fuerza, se han planteado el dilema entre el uso de la conscripción y el reclutamiento voluntario o profesionalización de la fuerza. Ambos esquemas presentan tanto ventajas como desventajas, las cuales están determinadas, en buena parte, por las características en las que la conscripción se implementa, así como por las disponibilidades presupuestales y por el nivel tecnológico de cada ejército.

Por ejemplo, si lo que una nación necesita es un elevado número de efectivos, en un contexto de poco desarrollo tecnológico, probablemente sea necesario configurar un ejército mayoritariamente conscripto. Si, por el contrario, las necesidades de pie de fuerza son menores y el nivel de tecnología empleado es alto, un ejército probablemente privilegie la profesionalización de su tropa. Este sería el caso de la mayoría de los ejércitos europeos e inclusive del estadounidense.

Por lo general, se puede decir que un ejército profesional tiene un pie de fuerza más capacitado y mejor entrenado, debido a que sus efectivos permanecen más tiempo en la fuerza que los conscriptos. Esto, además, reduce los costos de entrenamiento, pues los nuevos reclutas que ingresan anualmente bajo un sistema de conscripción deben ser entrenados y formados partiendo de cero. Un ejército profesional, en cambio, lograría un acervo de conocimiento y experiencia, siempre y cuando sus miembros permanezcan por un tiempo relativamente largo en el servicio activo.

El problema radica en que, bajo un esquema de fuerza profesional y voluntaria, las condiciones del mercado laboral definen si los militares deciden quedarse o salirse. Si, en promedio, los salarios del sector civil son superiores a los que las

Fuerzas Militares pagan, será muy difícil retener a los soldados, pues éstos irán en busca de mejores condiciones económicas. Si, por el contrario, el mercado laboral pasa por un mal momento, resultará más atractivo ingresar a (o permanecer en) las fuerzas armadas.

Esto no significa que el nivel salarial sea la única consideración a la hora de escoger profesión. Es claro que la vocación, el patriotismo y la preferencia por actividades riesgosas sin duda pueden jugar un papel a la hora de elegir la profesión de las armas. Pero probablemente la remuneración y la estabilidad laboral jueguen un papel preponderante en tal decisión.

Aun así, se podría argumentar que la motivación y dedicación de los soldados profesionales es mayor que la de los conscriptos, pues escogieron libremente ingresar al ejército y reciben un salario por su trabajo, mientras que los conscriptos son obligatoriamente reclutados y no reciben más que alimentación y alojamiento.

Es importante tener en cuenta que el servicio militar obligatorio representa un impuesto implícito para los que lo prestan, pues éstos se ven obligados a trabajar por un sueldo considerablemente inferior al que devengarían en el sector civil. El costo de oportunidad –y por ende el impuesto– es mayor mientras más alto sea el nivel de capacitación de la persona que presta el servicio.

En definitiva, no se puede hacer un juicio a priori al servicio militar obligatorio. Tal como lo señala Anna Leander, quien adelantó un estudio sobre este mecanismo en los países escandinavos “es imposible hacer juicios generales sobre los costos relativos de la conscripción y sus alternativas. Éstos dependen del tipo de conscripción que se practica, cuántos son reclutados, y en qué condiciones en relación con las alternativas disponibles.”¹

Por lo tanto, quienes pretenden abolir la conscripción por sus supuestas ineficiencias, deben tener en cuenta que tanto ésta como la profesionalización de la tropa tiene sus bemoles. “En general, el servicio militar obligatorio puede ser adaptado a las necesidades de las fuerzas armadas y por consiguiente no puede ser descalificado según criterios técnicos o económicos.”² La discusión es, por ende, eminentemente política.

Esta discusión es particularmente importante en aquellos países que enfrentan graves amenazas y desafíos a su seguridad. En estos casos se debe examinar con sumo cuidado la forma en la que la sociedad enfrenta estos retos. La realidad es que mientras perdure en Colombia el conflicto armado y los requerimientos de pie de fuerza sigan siendo considerables, resultará imposible eliminar el servicio militar obligatorio. Más aun, por cuestiones de elemental justicia y para garantizar que las cargas sean equilibradamente asumidas por la sociedad, la conscripción debe mantenerse. Más adelante, una vez se supere el conflicto armado, se podrá debatir si se debe mantener o no la conscripción en Colombia.

Sin embargo, lo que sí resulta impostergable es reformar profundamente algunos aspectos del servicio militar en Colombia. El actual sistema está atiborrado de graves inequidades y ambigüedades que deben ser corregidas para de esta manera garantizar su legitimidad y ecuanimidad.

4. Inequidades y falencias del servicio militar en Colombia

La principal falencia del actual sistema de conscripción en Colombia radica en que genera una serie de condiciones de prestación del servicio inequitativas y discriminatorias. Lo que resulta aun más grave es que son precisamente los grupos más vulnerables y más desaventajados los que enfrentan una mayor carga a la hora de prestar el servicio militar obligatorio.

Por ejemplo, la Ley 48 consagra tres tipos de soldados conscriptos, a saber, los bachilleres, los regulares y los campesinos. Estos dos últimos, que son reclutados entre los jóvenes que no han tenido acceso a la educación media, prestan más tiempo que los bachilleres, entre 18 y 24 meses frente a 12 que prestan quienes sí han tenido el privilegio de graduarse del colegio.

Pero lo más grave es que los soldados bachilleres están, por lo general, exentos de ir al combate, pues son llamados a integrar unidades tales como el Batallón Guardia Presidencial, los batallones de apoyo de servicios para el combate (ASPC) o son asignados a labores administrativas en las unidades militares. Los regulares, por el contrario, entran a formar parte de unidades de combate, incluyendo batallones de contraguerrillas.

Otros privilegiados son los alumnos que se gradúan de los liceos y colegios militares, quienes por este simple hecho obtienen libreta de reservista de primera clase, sin jamás haber prestado servicio militar ni haber enfrentado riesgo alguno. Lo mismo sucede con los alumnos de las escuelas de formación de oficiales y suboficiales, a quienes por el hecho de permanecer un año en las mismas, se les reconoce haber prestado servicio militar, de nuevo, sin haber asumido riesgo alguno ni haber estado en el frente de batalla. Debe quedar claro: solo cumple realmente con su servicio militar quien completa el tiempo reglamentario en servicio activo, en una unidad militar operativa, expuesto a los mismos riesgos que hoy enfrenta un soldado regular. No se debe considerar como tiempo de servicio la permanencia en unidades de formación, educativas o administrativas.

Adicionalmente, el hecho de que el Ejército de Colombia haya adoptado la sana costumbre de no reclutar menores genera, inadvertidamente por cierto, otra situación de inequidad. Es un hecho que en los estratos altos, la mayoría de los jóvenes se gradúan del bachillerato antes de cumplir la mayoría de edad y muchos ingresan a la universidad o a otras instituciones de educación superior. Por ello, no son reclutados al graduarse de bachilleres. Si bien es requisito indispensable haber definido su situación militar para graduarse de la universidad, lo cierto es que los profesionales no son reclutados, por lo que terminan evadiendo, legalmente por cierto, su responsabilidad de servicio militar. Lo justo sería que todo varón mayor de edad, en caso de salir sorteado, como se explica más adelante, cumpla con su obligación de servicio y que el hecho de contar con el privilegio de tener acceso a la educación superior jamás debería constituirse en un camino de evasión del mismo.

En contraste, los muchachos que cumplen dieciocho años pero que no están escolarizados, o no pueden ingresar a la universidad y que por lo general son jóvenes habitantes de las zonas rurales, tienen muchas más posibilidades de ser reclutados como soldados regulares, quienes por supuesto deben enfrentar el riesgo de servir en unidades operativas.

• Dilemas de la profesionalización

El gobierno del Presidente Cesar Gaviria (1994-1998) creó la figura del soldado voluntario quien, luego de prestar su servicio obligatorio, decidía libremente quedarse en las filas y recibía a cambio una bonificación equivalente a 1.6 salarios mínimos. Estos soldados adquirirían más experiencia, más motivación y un mayor nivel de compromiso.

El Presidente Andrés Pastrana (1998-2002) profundizó y complementó este incipiente proceso de profesionalización al promulgar el Estatuto del Soldado Profesional, que estableció bases firmes en cuanto a su formación, entrenamiento, seguridad social, entre otros aspectos. Además, aumentó el

número de soldados profesionales de unos 20.000 al comenzar su gobierno a cerca de 56.000 al final del mismo. Este proceso de profesionalización de parte de la tropa ha continuado durante el actual gobierno de Álvaro Uribe.

Pastrana adelantó lo que se conoció como el Plan 10.000 en el que ese número de soldados bachilleres conscriptos era reemplazado cada año por igual cantidad de soldados profesionales. El argumento, válido desde el punto de la efectividad militar, era que los profesionales eran mucho más efectivos que los bachilleres, quienes ni siquiera pueden ser enviados a combatir.

El problema radica en que la profesionalización, que sin duda ha representado una mejora en términos de capacidad de combate, ha profundizado la situación de inequidad, pues en el Ejército se incrementa el porcentaje de aquellas personas que están dispuestas a vincularse como soldados profesionales y pertenecen a estratos socioeconómicos bajos, mientras disminuye aceleradamente la proporción de jóvenes de estratos medios y altos.

Así, la composición del Ejército colombiano tras la profesionalización es una fuerza de combate más capaz pero más inequitativa. Se reemplazaron 30.000 bachilleres por 30.000 muchachos que en general no han tenido oportunidades educativas ni laborales. Por ello resulta fundamental complementar la profesionalización con medidas que garanticen que todos los segmentos de la sociedad aporten de manera equitativa al esfuerzo militar de la nación. Esto implica, necesariamente, reclutar jóvenes pertenecientes a los estratos socioeconómicos altos.

• **Corrupción**

Si bien el problema de la corrupción es un problema que aqueja a prácticamente todas las entidades del Estado en mayor o menor medida, lo cierto es que en el caso del servicio militar obligatorio este problema es particularmente grave, por al menos dos razones: en primer lugar, porque lo que está en juego es la vida misma y la integridad de los jóvenes seleccionados, por lo que cualquier indicio de corrupción afecta gravemente la legitimidad del Estado. Resulta inadmisibles que el proceso de seleccionar a quienes les corresponderá arriesgar su vida, en algunos casos quedar lisiados e inclusive dar su vida por la patria, no se caracterice por tener total transparencia y justicia. En segundo lugar, porque el único contacto que la gran mayoría de la población tendrá con la institución armada es el proceso de reclutamiento, por lo que la corrupción en este campo deslegitima gravemente a las Fuerzas Armadas frente a la ciudadanía.

Es un hecho que en Colombia se han presentado y se siguen presentando graves irregularidades en el proceso de reclutamiento de jóvenes para el servicio militar. Es de público conocimiento que las familias más pudientes pagan elevadas sumas de dinero para que sus hijos no presten servicio militar, a pesar de que los soldados bachilleres están exentos de ir al combate. Es decir, los jóvenes de estratos altos no solo tienen privilegios odiosos, sino que además suelen evadir la mínima obligación al parecer a través del pago de coimas a los funcionarios encargados de seleccionar y reclutar a los soldados conscriptos.

Aun cuando sus hijos no son seleccionados y se ven abocados a pagar la llamada Cuota de Compensación Militar, que es una especie de multa que deben sufragar las familias de quienes no prestan el servicio militar, y la cual es liquidada según la capacidad económica de la familia en cuestión, es común que se soliciten o se ofrezcan sobornos encaminados a reducir o eliminar el monto de la misma. También se han denunciado casos de tráfico de influencias para evitar el servicio militar cuando se trata de hijos de familias de clases medias y altas. Naturalmente,

todos estos problemas repercuten de manera grave en la legitimidad y prestigio de las Fuerzas Militares.

5. Propuesta de reforma al servicio militar en Colombia

Esta situación de inequidad, falta de transparencia e inclusive corrupción hacen urgente una reforma profunda al sistema de conscripción en Colombia. Si bien es incuestionable que el servicio militar obligatorio se debe mantener en Colombia, al menos en el corto y mediano plazo, también lo es que el sistema actual está haciendo agua y requiere de correctivos inmediatos.

• Eliminación de privilegios e inequidades en la prestación del servicio

En primer lugar, y esto es condición sine qua non de una verdadera reforma estructural al sistema de conscripción de Colombia, se debe garantizar, tanto en la ley como en la práctica, absoluta equidad, tanto en la selección de los conscriptos, como en el tiempo y las condiciones de prestación del servicio militar obligatorio.

Para lograrlo se deben eliminar todas las exenciones, prerrogativas, privilegios, vacíos e inconsistencias que actualmente plagan el sistema de conscripción colombiano. Todo colombiano que cumpla los dieciocho años de edad debe registrarse ante las autoridades competentes para ser incluido en el sorteo que se haga para seleccionar los que prestarán su servicio militar. No podrá sacar la cedula de ciudadanía quién no se haya registrado ante la autoridad o distrito militar competente. No importa si al cumplir la mayoría de edad está matriculado en la universidad, aun así deberá registrarse. Si se encuentra en el exterior, deberá hacerlo ante el consulado de Colombia más cercano.

Quién no cumpla con este requisito deberá ser reportado ante las autoridades de policía, de inmigración, notariales y electorales, de tal forma que no le sea posible adelantar ningún tipo de trámite público o privado. No podrá renovar el pasaporte, entrar o salir del país, celebrar contratos, tomar empleo, abrir cuentas bancarias o cualquier otra actividad que requiera un registro legal.

Una vez registrados entrarían a tomar parte de un sorteo que se realizará con las más impecables condiciones de transparencia, eventualmente realizado por alguna firma internacional especializada en la realización de sorteos y que debería contar con la supervisión de todos los órganos de control, medios de comunicación, organizaciones cívicas e inclusive firmas internacionales de auditoría. El sorteo para elegir quiénes prestan debe ser un modelo de integridad que debe servir como punto de referencia para todos los demás procesos de selección o licitatorios del Estado. No se puede pedir menos de un mecanismo en el que se define el futuro, la vida e integridad de cerca del 10% de los jóvenes colombianos.

Es importante aclarar que aquellos colombianos que obtengan su grado de bachiller antes de alcanzar la mayoría de edad y que ingresen a la universidad o a otra institución de formación superior, deberán ser incorporados al sorteo, una vez cumplan los 18 años. En caso de ser seleccionados, deberán escoger si prestan su servicio de inmediato, lo que implicaría interrumpir sus estudios, o si lo prestan una vez obtienen su grado profesional. Si escogen lo primero, la universidad estaría obligada por ley a reservarle el cupo al estudiante, tal como sucede en países como España. En todo caso, el contar con el privilegio de acceder a la educación superior no puede significar, además, una licencia para evadir la responsabilidad con la patria.

La misma transparencia y universalidad que deben caracterizar el sorteo de selección de los llamados a servir bajo banderas debe regir todo el proceso de

selección, vinculación e incorporación al servicio militar. Quién acepte u ofrezca prebendas, sobornos u otro tipo de coimas que busquen afectar los proceso de sorteo, selección e incorporación, debe ser objeto no solo de las sanciones penales sino del escarnio público, tal y como sucede en países como Israel.

Cabe anotar que en el sorteo de selección deben participar absolutamente todos los jóvenes que alcanzan la mayoría de edad. Un primer examen practicado a aquellos que resulten preseleccionados en el sorteo, determinará su aptitud física y mental. No deben existir excepciones ni por motivos religiosos, étnicos, educativos o de ninguna índole. Se debe eliminar la mayoría de las exenciones consagradas en la Ley 48 de 1993, incluida la que gozan los indígenas (no obstante la sentencia de la Corte Constitucional)³, los hijos de miembros de la Fuerza Pública fallecidos en actos del servicio y los casados.⁴ Se deberían mantener tan solo las exenciones consagradas para los hijos únicos y los padres de familia cuyos hijos dependan económicamente de ellos.

También se deben eliminar todo tipo de discriminación generada por las diferentes modalidades de soldado. Todos los conscriptos deben prestar su servicio en igualdad de condiciones y por un tiempo no menor a 18 meses. Sobra decir que todos deben enfrentar la posibilidad de ir al frente de batalla. Cabe añadir que mientras los hijos de las más prestantes familias del país no cumplan con el deber patrio de defender a la nación en igualdad de condiciones en las que tradicionalmente lo han hecho los más humildes jóvenes campesinos, difícilmente se podrá afirmar que en Colombia existe un sistema de conscripción democrático y justo.

Como mecanismo de control, se deben ampliar y robustecer las exigencias para la presentación de la libreta militar y garantizar que los que ya están actualmente consagrados no se queden en letra muerta. Adicionalmente, se debería incluir a quienes no han definido su situación militar en las bases de datos del DAS, tanto para efectos migratorios como para la expedición del pasado judicial. De tal forma, quien no cumpla con su deber no podrá sacar el pasado judicial ni cruzar un puerto de entrada o salida del país.

• **Control a la Corrupción**

Un componente clave de la reforma consiste en establecer mecanismos sólidos encaminados a controlar todas las manifestaciones de corrupción en todos los pasos y elementos del sistema de conscripción colombiano. Esto incluye, por supuesto, el sorteo, el proceso de definición de aptitud médica y la definición de la cuota de compensación militar, entre otras. Como regla general, mientras menos exenciones y vacíos presente la ley, menos oportunidades de corrupción habrá.

Cabe de nuevo aclarar que este control debe ser una tarea de toda la sociedad, incluyendo los organismos estatales de control, los medios de comunicación, e inclusive un ente externo de control y auditoría contratado para este fin y que dé garantías plenas sobre la transparencia de todo el proceso de sorteo, elección, vinculación y licenciamiento.

• **Fortalecer los incentivos**

Así como se deben eliminar exenciones, privilegios y ambigüedades en relación con la prestación del servicio militar y se debe combatir de manera contundente la corrupción asociada al mismo, también se deben fortalecer los incentivos por el cumplimiento de este deber patrio. Esto no solo para motivar a los jóvenes a cumplir con su compromiso, sino como justa compensación por los servicios prestados a la nación.

El más importante incentivo debe consistir en brindar facilidades de estudio y formación profesional a los jóvenes que culminan su periodo de conscripción. Para ello, la nueva ley de servicio militar debe garantizar que todos aquellos que culminen exitosamente su tiempo de servicio obtengan una beca de estudios en cualquier entidad educativa de carácter público, equivalente al 50% de la matrícula, para quienes sean admitidos a cualquier programa y que pertenezcan a estratos socioeconómicos 1, 2 y 3. En caso de ser admitido a una escuela de formación de las Fuerzas Armadas, la beca sería del 100%, y de ser admitido a una universidad privada el beneficio sería del 25% de la matrícula. Para aquellos soldados que no alcancen un mínimo de escolaridad, por ejemplo quinto grado, el Ejército se comprometería a darles una formación escolar que le permita validar al menos la educación básica.

6. Conclusiones

Es claro que el sistema de conscripción en Colombia es inequitativo. Más grave aun, los sectores más vulnerables y necesitados asumen la carga más onerosa. Por ende el servicio militar es regresivo desde el punto de vista social. Si bien la profesionalización de la tropa ha significado un aumento de la efectividad militar, es necesario que el esfuerzo militar sea asumido por la totalidad de la sociedad. Esto jamás será una realidad a menos que se mantenga la conscripción, que se recluten jóvenes de todos los estratos sociales y que todos los que prestan su servicio militar lo hagan en igualdad de condiciones, enfrentando el mismo nivel de riesgo.

Además de los problemas de inequidad, hay graves indicios de corrupción en los procesos de evaluación, selección e incorporación de los conscriptos. El problema de la corrupción, si bien afecta a muchas entidades del Estado, es particularmente delicado cuando se trata de definir quiénes arriesgaran su integridad física e inclusive su vida en defensa de la nación. El sistema de conscripción debe ser, necesariamente, arquetipo de transparencia y legitimidad.

De hecho, el servicio militar obligatorio es, para la gran mayoría de la población, el principal punto de encuentro con la Fuerza Pública. Una experiencia negativa en este campo, tanto para los jóvenes que prestan el servicio como para sus familias, repercute gravemente en la percepción y aceptación de la sociedad a su institución armada.

Por otro lado, la actitud de la sociedad y en particular de su clase dirigente frente al servicio militar, en términos de evitar que sus hijos enfrenten el riesgo de ir al combate pone en evidencia su falta de compromiso para superar el conflicto armado y conseguir la paz. Tradicionalmente ha creído que pagando impuestos se cumple satisfactoriamente con el deber patrio. Esto no es ni justo ni democrático. Pensar que los más pudientes deban aportar sólo recursos económicos y los más pobres deben poner su cuota en sangre es claramente un despropósito. Pero lamentablemente, ha sido la realidad en Colombia a lo largo de su historia.

Es claro que se debe corregir esta situación de inequidad, garantizando que los jóvenes más pudientes presten su servicio en igualdad de condiciones que los más pobres, pero también comprometiéndolo a todos los ciudadanos para que aporten su cuota de apoyo económico al Estado, claro está, según sus capacidades en este sentido.

Toda política pública debe aspirar a reducir, de alguna forma, las desigualdades e injusticias sociales o al menos no debería profundizarlas. El sistema de conscripción colombiano, tal y como está planteado en la actualidad, ahonda y

	<p>profundiza los ya pronunciados desequilibrios sociales. Adicionalmente, vale mencionar que la cooperación internacional para la superación del conflicto en Colombia será mucho más decidida cuando ésta perciba los esfuerzos del Estado colombiano por eliminar las inequidades del actual sistema de conscripción y por establecer un servicio militar justo, como lo tuvieron países como Estados Unidos y Gran Bretaña, en los momentos que tuvieron que afrontar guerras internas o externas. Para la comunidad internacional es francamente incomprensible e injustificable, como debe serlo para la opinión pública nacional, que subsistan las inequidades del sistema de conscripción en Colombia.</p> <p>Así, la conclusión final, y quizás la más trascendental, es que una reforma profunda y estructural al sistema de conscripción colombiano es una condición sine qua non para superar el conflicto. Mientras los muertos sigan siendo anónimos campesinos o jóvenes pertenecientes a los estratos sociales más bajos, mientras la clase dirigente no comprometa a sus hijos en la lucha por recuperar la seguridad y alcanzar la paz, probablemente el conflicto se prolongue en el tiempo, y la cuota de sangre y dolor de los jóvenes de Colombia siga aumentando.</p> <p>Notas de pie de página</p> <p>1 Anna Leander, "Disenchanted Conscription: A Military Recruitment System in Need of Justification"</p> <p>2 Ibid.</p> <p>3 Ver Sentencia 058-94 de la Corte Constitucional</p> <p>4 Ver artículos 27, 28 y 29 de la Ley 48 de 1993 que reglamenta el Servicio Militar Obligatorio. (Documento 23)</p>
--	--

VII. Artículos de Periódicos y Revistas

A. Revistas

FECHA	CONTENIDO DE INTERES
_____, El club de la pelea , en: Semana, sección Portada, edición 1145.	<p>El club de la pelea Las pugnas entre el Ejército, la Policía y el DAS están peor que nunca. ¿Se puede así ganar la guerra?</p> <p>Las guerras son la mejor manera de unir a un país. Y aunque Colombia sufre un conflicto interno -que no despierta tanta cohesión como las guerras internacionales- hay consenso sobre la necesidad de derrotar a guerrilleros y paramilitares. Este consenso se ha hecho aún más palpable en el último año, con la propuesta de seguridad democrática del presidente Álvaro Uribe, el gobernante más popular de las últimas décadas. De ahí que se esperaría, hoy más que nunca, la unidad y coherencia de las fuerzas de seguridad en su objetivo común de derrotar a los violentos.</p> <p>Pero últimamente parece estar sucediendo todo lo contrario. Los colombianos se están acostumbrando al espectáculo de las rencillas entre los altos mandos. Un día, un general de la Policía contradice a un general del Ejército que denuncia un supuesto atentado contra el Presidente. Al otro día, el director del DAS cuestiona duramente el trabajo de los militares en Neiva. Después, el Ministro de Defensa</p>

se va lanza en ristre contra la Policía ante la cumbre de gobernadores. De la perplejidad, los colombianos pasaron a la preocupación con la noticia de que miembros del Ejército y la Policía se agarraron a plomo en Nariño con un saldo dantesco de muertos. Un episodio que todavía ninguno de los altos mandos ha logrado explicar. Ante este escenario, 'Jojoy' y 'Marulanda' deben estar frotándose las manos.

Lo más grave es que estas pugnas entre Policía, Ejército y DAS desmoralizan a la mayoría de los oficiales que están arriesgando su vida y vulneran la confianza de la población civil en la fuerza pública. Y, por supuesto, envalentona a guerrilleros, paramilitares y narcotraficantes que, al ver las enormes fisuras del aparato estatal de seguridad, corrompen conciencias de miembros activos de la fuerza pública a diestra y siniestra. Los casos hablan por sí solos.

Voces en contravía

Hace unos días la opinión se estremeció al ver al director del DAS, Jorge Noguera, ante las cámaras de televisión haciendo un anuncio escalofriante: "Las Farc están adiestrando jóvenes para que hagan atentados suicidas". El jefe de la inteligencia colombiana mostró como prueba de su denuncia a Luis Hipólito Ospina, un guerrillero detenido por sus hombres y que era conocido como 'El Musulmán', quien adoctrinaba adolescentes de entre 12 y 17 años para que se inmolaran. Al día siguiente, el comandante del Ejército, general Martín Orlando Carreño, en una rueda de prensa desestimó íntegramente la versión de Noguera: "No creo que las Farc lleguen a eso, aquí no somos fanáticos religiosos". Noguera le replicó con dureza: "Esas declaraciones irrespetuosas vienen de resentimientos por una entrevista en la que dije que a algunos comandantes les faltaba voluntad para ir a la ofensiva. Él puede estar incómodo porque la captura la hicimos nosotros". ¿El resultado de esta pirotecnia verbal? Los colombianos se quedaron sin saber si las Farc utilizarían esta nueva y terrible táctica de guerra o si el director del DAS se tragó entera una aventurada interpretación de sus funcionarios.

Unas semanas antes, el sábado 28 de febrero, ante un auditorio repleto y frente a las cámaras de televisión, el presidente Álvaro Uribe interrumpió el Consejo Comunitario del Cesar para denunciar: "Tuvimos un problemita con unos cilindros bomba. Le pido a la ciudadanía de Valledupar que nos suministren información para encontrar a los responsables de estos actos". De inmediato los canales privados de televisión transmitieron un 'extra' explicando que se había frustrado un atentado contra Uribe y su comitiva, integrada entre otros por los ministros de Agricultura, Comunicaciones, Protección Social, Minas y Energía y el director nacional de Planeación. Quien le dio la información al Presidente fue el general Mario Montoya, comandante de la I División del Ejército. "La intención de los subversivos era accionar las cargas cuando arribara el avión presidencial", agregó el general Montoya. Al día siguiente, el director operativo de la Policía, general Alberto Ruiz, desmintió a Montoya y aclaró que lo único que él había encontrado en el aeropuerto Alfonso López Pumarejo eran unos tubos viejos enterrados allí desde hacía tanto tiempo que estaban cubiertos por la maleza. Si las fuerzas trabajaran en conjunto se hubiera conocido la verdad de los hechos antes de someter al Presidente a quedar tan mal en público.

Peleas y protagonismo

Otro motivo frecuente de enfrentamientos es el afán de protagonismo y la ambición de algunos funcionarios por mostrar que lo que ellos hacen es mejor que

lo que hacen sus colegas en otras entidades. El más elocuente de los episodios ocurrió cuando el martes 24 de febrero en una acción rápida, 60 guerrilleros de las Farc atravesaron el sector de Ipanema, oriente de Neiva, donde secuestraron a cuatro ciudadanos y produjeron un cisma en las fuerzas de seguridad en el departamento. El presidente Álvaro Uribe destituyó al comandante de la IX Brigada, al director seccional del DAS y puso bajo investigación a la Policía local. Todos los responsables de seguridad de este departamento que ya habían sido golpeados por un ataque similar en el edificio Miraflores trataron de explicar lo sucedido.

El director del DAS, Jorge Noguera, se quejó públicamente de la "falta de voluntad de la Policía y del Ejército" en la lucha contra la guerrilla y dijo que estas dos instituciones tenían información de inteligencia sobre una importante acción de las Farc en esa ciudad. "Estamos dedicados a cuidar pueblos, carreteras, a llenarnos de batallones de alta montaña. Estamos casi quietos y eventualmente salimos a patrullar, y es ahí donde nos hacen las emboscadas y nos matan soldados y policías", agregó. Sus declaraciones provocaron malestar en la Policía, en el Ejército y también en el Ministerio de Defensa porque con ellas cuestionaba uno de los ejes centrales de la política de seguridad democrática que es darle mayor protección a la población. El episodio dejó el sabor entre la opinión de que no había respaldo de todas las entidades a la política oficial de seguridad, y que aquello no parecía preocuparle al director de orquesta, el presidente Uribe.

El afán de ganarse los créditos de cada operativo que se hace es también permanente. Cada jefe quiere robar así sea un minuto de pantalla para mostrar sus logros, como si los triunfos de la Policía o del Ejército no fueran de todos. Un caso grave de esta pelea por la figuración ocurrió el 10 de marzo pasado. Tras un trabajo de inteligencia conjunto entre la Policía y el Ejército se produjo la captura de 13 integrantes de la peligrosa banda 'Los Yiyos', entre ellos su máximo jefe. La operación fue un gran éxito pues se trataba del brazo armado del presunto narcotraficante Diego Montoya, alias 'Don Diego'. La captura se produjo en Cali y la Policía trasladó a los detenidos a Bogotá. Sin embargo, y para sorpresa de todos, el avión tuvo que regresar a Cali, pues los oficiales del Ejército en el Valle del Cauca querían mostrar este éxito para ganarse también los aplausos de la ciudadanía.

Algo similar sucedió con la captura de 'Simón Trinidad' en Quito en enero pasado. La Policía, con el apoyo de inteligencia extranjera, venía haciendo un trabajo de rastreo a los movimientos del guerrillero desde hacía meses hasta que tuvieron lista la captura. Paralelamente el Ejército también había hecho su propio trabajo de inteligencia. En un intento por coordinar los dos trabajos y que todas las fuerzas cobraran el golpe, el Ministerio de Defensa le puso un jefe al operativo que finalmente culminó con éxito. Pero a la hora de cobrar el logro, tanto la Policía como el Ejército empezaron a filtrar información a los medios para reivindicar que su respectiva fuerza había aportado más que la otra en la captura.

Lo que empezó como simples datos anecdóticos terminó con la filtración a los medios de los videos de seguimiento a 'Simón Trinidad', lo que puso en aprietos la cooperación ecuatoriana y contra la pared al presidente Lucio Gutiérrez, a quien la oposición le cuestiona el haber permitido el ingreso de agentes secretos colombianos al territorio. Además, se reveló el modus operandi de los organismos de inteligencia para rastrear a sus hombres más buscados. Los jefes de la Farc o de las AUC no necesitan robarse los videos en los búnkeres de la Policía o el Ejército, se los filtran por televisión en horario infantil.

La pelea por el protagonismo es tal que hace un tiempo se trató de instaurar en el

Ministerio de Defensa la figura del portavoz que hablaría en nombre de todas las fuerzas (Armada, Fuerza Aérea y Ejército). Así se evitaban los codazos a la hora de buscar los créditos. Sin embargo, fue tal la presión de los generales de cada una de las fuerzas que esta figura quedó en salmuera. ¿Hora de revivirla?

El cáncer

A veces los aparentes roces entre autoridades no son choques institucionales sino pugnas entre individuos que aunque portan el uniforme oficial, hace rato dejaron de trabajar para el país y se han convertido en pistoleros a sueldo del narcotráfico. La cuestión es más grave si los cabezas de los cuerpos de seguridad en lugar de salir a rechazar públicamente estas actuaciones, se solidarizan en un espíritu de cuerpo mal entendido.

Algo así sucedió en el caso de Guaitarilla en Nariño, donde siete agentes del Gaula y cuatro civiles murieron por los disparos de 20 militares. Mientras el general Daniel Castro, comandante de la Policía, insinuó que los cuerpos de sus hombres habían sido manipulados por el Ejército después de muertos, este emitía un comunicado en el que daba a entender que los miembros del Gaula estaban en actividades ilícitas. Este es un episodio oscuro en el cual hasta ahora sólo está claro que miembros de una u otra fuerza, o de ambas, estaban involucrados en tareas poco santas.

Este tipo de choques generalmente han sido producto de esa corrupción de algunos miembros y no de una falta de coordinación operativa. Así sucedió en Cali el 6 de febrero del año pasado cuando el constructor José Roldán logró librarse de un secuestro en el que participaron varios miembros corruptos de la Policía de Cali, pero fue la Policía 'buena', la de verdad, la que logró rescatarlo y poner en la cárcel a los secuestradores uniformados.

Manejar los casos de corrupción con transparencia es la mejor defensa de las instituciones. No obstante, a veces cuando se generaliza y se señala a toda la institución, puede hacerse más daño. Por eso no cayó bien la intervención hace dos semanas del ministro de Defensa, Jorge Alberto Uribe, en la primera cumbre de gobernadores y comandantes de la Policía en Bogotá cuando dijo que la institución estaba muy permeada por el narcotráfico.

Lo que revela la situación actual es que hace falta una política abierta y congruente que dé a las diferentes instituciones y a sus jefes unos lineamientos claros de cómo manejar los casos de corrupción que se presenten entre algunos de sus miembros. Así no quedará al libre albedrío de cada quien tapar unas veces y debilitar a la institución por proteger las manzanas podridas, otras atacar a la entidad en su conjunto por lo que hacen unos pocos, y otras salir con un informe gaseoso y ambiguo, como sucedió en el caso de Guaitarilla en Nariño.

La unión hace la fuerza

Todos estos episodios, algunos como sacados del teatro del absurdo, deben poner a reflexionar a las más altas esferas del gobierno para tomar los correctivos necesarios. Es explicable que entre los organismos de seguridad del Estado exista cierta competencia o que la adrenalina que destila el fragor del conflicto eleve los celos institucionales. Pero de ahí a que haya codazos entre el DAS y la Policía, zancadillas entre la Policía y el Ejército y pugilatos verbales entre los máximos exponentes del DAS y el Ejército, la cosa pasa a color de hormiga.

Sobre todo cuando se sabe que las guerras contrainsurgentes y contraterroristas dependen del manejo de la información. Y esa información depende a su vez de los vasos comunicantes que se tengan con la población civil y de la coordinación

entre los distintos organismos de seguridad. En este punto es clave la colaboración entre Policía y Ejército. Porque la Policía, por su cobertura y naturaleza civil, está más cerca a la gente y puede tramitar más fácilmente información que le interesa al Ejército para montar operativos contra guerrillas o paramilitares. Pero la falta de una inteligencia coordinada entre las distintas fuerzas está llevando a que se capture a personas con base en rumores y no en indicios serios. La información no es fiable y por lo tanto se cometen grandes injusticias.

Es el caso de las capturas masivas que se han convertido en gigantescas redadas rurales y no en sofisticadas operaciones de inteligencia, donde se termina capturando a muchos inocentes y soltando a muchos culpables.

Los ejemplos abundan. En Cartagena del Chairá (Caquetá), el DAS arrestó en septiembre del año pasado a 67 personas sospechosas de pertenecer a las Farc. Al cabo de varias semanas las autoridades se dieron cuenta de que no había más de 10 sospechosos y les precluyeron investigación a 61 personas. ¿Qué pasó con esas 60 personas? ¿Qué van a pensar de un Estado que nunca ha hecho presencia en su pueblo y, cuando llega, los estigmatiza de guerrilleros, les ponen esposas y se los llevan?

O el caso de Arauca, donde luego de una operación combinada hecha en agosto del año pasado entre el Ejército, la Policía, la Fiscalía y el DAS se tenían serias sospechas de que 26 capturados eran colaboradores del ELN y, sin embargo, no se encontraron las pruebas suficientes y varios fueron dejados en libertad. ¿Se habrá dejado en libertad a peligrosos guerrilleros? ¿Fueron inocentes civiles señalados de terribles crímenes? Cualquiera de los dos escenarios produce escalofrío.

La situación de las capturas masivas que carecen de buena inteligencia se ha agravado con la presión por resultados que viene ejerciendo, con justa razón, el propio Presidente. Todos quieren mostrar positivos. La falta de coordinación, combinada con una mala información, ha generado un peligroso desbalance entre la guerra judicial y la guerra mediática contra los actores armados. Son muchos los capturados que se muestran en los medios en horario triple A con los logros de su respectiva institución (DAS, Policía, Ejército, etc.), pero son pocos los que terminan tras las rejas. De las capturas masivas de Cartagena del Chairá, Arauca y Sincelejo, donde cogieron a 250 sospechosos de pertenecer a la guerrilla, hoy está judicializado menos del 10 por ciento. Las otras 200 personas fueron dejadas en libertad por falta de pruebas. "Los resultados judiciales están bastante disminuidos con relación a los resultados operacionales que se muestran a la prensa. Eso tiene origen en la falta de coordinación de las agencias y de judicialización de la inteligencia", dijo un ex director del DAS.

Estos casos demuestran la poca efectividad de los organismos del Estado y el riesgo de estar alienando a la población civil, que es el factor más importante para ganar la guerra en un conflicto interno. Por un lado, mostrando a las personas en televisión como terroristas cuando ni siquiera tienen un abogado, mancillándoles la honra a cientos que terminan siendo inocentes. Y, por el otro, deslegitimando al Estado en varias regiones donde su única presencia es el fusil y éste termina encañonando al que no toca.

Muchos oficiales han acudido a los medios para mostrar a sus superiores resultados efectistas que no siempre reflejan la realidad en el terreno táctico o judicial. Por esta razón los conflictos entre los distintos organismos de seguridad se agudizan a medida que se sube en la jerarquía de mando. "Mientras más baja uno, mejor es la coordinación. Porque las tropas y agentes están operando en el

	<p>terreno y tienen los mismos objetivos. Cuando uno sube en el escalafón de mando se entra a jugar el prestigio institucional y todo el mundo quiere quedarse con el crédito", dijo un alto ex funcionario del Ministerio de Defensa.</p> <p>Otro factor perturbador entre el DAS, la Policía y el Ejército es el de muchos traficantes de información que se cobijan bajo la figura del informante para sacar plata o confundir a las autoridades con siniestros intereses. "Hay muchos tipos que hacen su agosto. Se pasan de agencia en agencia. Hoy tumban al Ejército y mañana el mismo tipo lo hace con la Policía", dijo a SEMANA un capitán de la Policía que trabaja en inteligencia.</p> <p>Tirar más línea</p> <p>Es claro que en cualquier parte del mundo coordinar inteligencia es muy difícil. Nadie quiere soltar su as. Nadie quiere regalar sus resultados. Y siempre hay miedo a fugas de información. Más aún cuando los tentáculos de los grupos armados pueden haber penetrado las distintas estructuras de los organismos de seguridad. Pero cuando se tiene un Estado sin recursos es necesario una estrecha colaboración entre las diferentes fuerzas.</p> <p>Por eso es tan importante darles más jerarquía y poder de decisión a espacios como la Junta de Inteligencia Conjunta (JIC), una instancia que hoy es casi decorativa, donde todos los organismos de inteligencia se hablan y deberían compartir cierta información para tomar mejores decisiones desde el punto de vista estratégico. Se trata, en el fondo, de que el gobierno reciba mejor información de inteligencia para que tome decisiones más acertadas.</p> <p>Los celos y las fricciones no son de hoy pero se han exacerbado por la presión que ejerce el propio Presidente para obtener resultados. Dado el tamaño de los problemas que aquejan al país, el poder militar de quienes quieren socavar la democracia y el poder corruptor del narcotráfico, el aparato de seguridad del Estado tiene que estar más cohesionado que nunca. De lo contrario, el esfuerzo que ha significado construir una política de seguridad, la agresiva campaña para financiar la guerra y el sacrificio de toda la Nación en aras de derrotar a los grupos ilegales se vendrán al traste por la vanidad de un puñado de hombres.</p> <p><i>(Documento 24)</i></p>
<p>_____, ¿Mala suerte?, en: Semana, sección Nación, edición 1146.</p>	<p>Más que fruto de la fatalidad, los errores militares ocurridos en las últimas semanas demuestran que pueden estar faltando reglas claras del combate y un mejor entrenamiento de las tropas.</p> <p>El Ejército ha tenido este mes una mala racha. En las últimas semanas ha sido protagonista de tres errores que han dejado como saldo a 19 personas muertas - 10 militares y nueve civiles-, un número de víctimas tres veces mayor al que se registró en todo el año pasado por este tipo de episodios.</p> <p>El primero de estos incidentes ocurrió en Guaitarilla, Nariño, el 29 de marzo, cuando una patrulla del Batallón Boyacá disparó contra quienes creía eran delincuentes. Pero los muertos resultaron ser siete agentes del Gaula de la Policía y cuatro civiles. Este caso, lleno de verdades a medias, se ha convertido en un rompecabezas para el gobierno, que encima ahora tendrá que investigar dos nuevos y trágicos episodios.</p> <p>El sábado 10 de abril en la noche un grupo de soldados del Batallón Pijaos le disparó a una joven familia que bajaba por una carretera rural del municipio de Cajamarca, en el Tolima. De las cinco personas que murieron, tres eran menores de edad, uno de ellos, un bebé de apenas 6 meses.</p> <p>Los soldados dicen que dispararon convencidos de que se trataba de guerrilleros</p>

de las Farc, pues la misma guerrilla les había prohibido el tránsito a los civiles por esa carretera en la noche. De inmediato el Ejército salió a reconocer su error y a explicar los múltiples factores que crearon confusión en la tropa: el clima, la presión de las Farc y la inminencia del combate.

El presidente Álvaro Uribe viajó hasta la zona para presentarles condolencias a los familiares y enterarse de primera mano sobre lo ocurrido. No había terminado de explicarle al país que se había tratado de un accidente cuando en Puerto Gaitán, Meta, tres soldados del Batallón Serviez caían bajo las balas de sus propios compañeros por un error de comunicación.

Aunque los mandos militares dicen que el episodio de Cajamarca fue un hecho fortuito, en el de Puerto Gaitán ya fueron destituidos tres oficiales que resultaron responsables de un falla letal: no reportarles su ubicación al resto de los militares que estaban en el operativo.

Aunque cada caso tiene sus propias explicaciones y amerita investigaciones separadas, tantos errores en tan poco tiempo no pueden atribuirse a la fatalidad.

Mucha adrenalina

Durante el último año las operaciones militares de las Fuerzas Armadas se han incrementado al punto que han marcado un quiebre en la tendencia de la guerra. Un reciente estudio realizado por Michael Spagat y Jorge Restrepo, para el Royal Holloway College de la Universidad de Londres, sostiene que hoy hay más operaciones militares que en los últimos 15 años. De ahí que crezcan las posibilidades de cometer errores. Es decir que no se están cometiendo más fallas, sino que estas se hacen más visibles por el ritmo con el que se está combatiendo.

Un segundo factor que puede estar incidiendo en las equivocaciones de la tropa tiene que ver con el entrenamiento. El Ejército pasó de 170.000 a 200.000 efectivos en el último año, y los combates se han incrementado en 20 por ciento. "Ante la cantidad de misiones, tal vez no está quedando tiempo para el reentrenamiento de la tropa", observa el general en retiro Manuel José Bonnet.

Cada soldado debe ser reentrenado cada tres meses. Eso le permite actualizarse y manejar el estrés inherente a la guerra pues en muchas situaciones, como una emboscada, es el soldado quien finalmente toma la decisión de disparar. Es claro que en el caso de Cajamarca los nervios pesaron más que el análisis objetivo de la situación. Cuando el primer soldado disparó, los demás hicieron lo mismo, convencidos de que estaban siendo atacados.

Algo similar ocurrió en Puerto Gaitán, donde un grupo de soldados llegó hasta una casa donde debían estar las Farc y al encontrarla vacía, se sentaron a descansar en ella. Se relajaron tanto, que se les olvidó comunicarle a la otra patrulla que habían llegado al sitio sin novedad. Por eso el segundo grupo de soldados, al ver hombres uniformados en el sitio, abrió fuego.

Aunque la oficina de instrucción del Ejército dice que está cumpliendo con la metas fijadas en materia de instrucción, varios militares consultados coincidieron en que la debilidad del entrenamiento -y del reentrenamiento- salta a la vista.

Un tercer factor, el más importante, es que al Ejército colombiano le faltan reglas para enfrentar el combate. Aunque existen unas normas generales, los soldados deben tener mayor claridad en cada operación acerca de cuándo disparar, sobre qué objetivo y con qué intensidad. Esto es lo que los norteamericanos llaman "rules of engagement" o "reglas de enfrentamiento" y aunque los asesores de ese país les han insistido a las Fuerzas Armadas colombianas en la necesidad de implementar estas reglas, fuentes del gobierno reconocen que los esfuerzos en ese sentido no son suficientes.

	<p>Estas reglas de combate se diseñan tomando en cuenta el derecho internacional, pero también de acuerdo con la geografía, idiosincrasia de la población y el objetivo de la misión.</p> <p>"En el Ejército de Estados Unidos cada operativo tiene sus reglas. En Irak los soldados pueden dispararle al enemigo -un fedayín- aun sin ser atacados. Pero en Haití sólo se podía atacar en defensa propia o para defender a la población civil. Entonces abrir o no fuego depende de cada misión", le explicó a SEMANA un miembro del comando sur de Estados Unidos. Aunque estas reglas no evitan ciento por ciento los errores, sí los disminuyen y permiten aprender de ellos.</p> <p>Maestra vida</p> <p>Que las fallas son una buena escuela lo sabe la Fuerza Aérea de Colombia después del incidente de Santo Domingo. Aunque la FAC no reconoce todavía su responsabilidad en la muerte de 17 civiles en un bombardeo realizado en Arauca en 1998, este episodio se ha convertido en un caso emblemático que cambió las prácticas de esta fuerza.</p> <p>Según la oficina de Derechos Humanos de la FAC, desde hace cuatro años se creó el Centro de Comando y Control que justamente se encarga de las reglas de enfrentamiento. Ahora las decisiones operativas no las toma el piloto -afectado por la emoción y adrenalina del combate- sino que cada operación es minuciosamente preparada y se actúa con un guión tan preciso como si se tratara de una obra de teatro en la que cada cual tiene su repertorio. Uno de los resultados de este cambio es que han disminuido sustancialmente los daños sobre la población civil.</p> <p>El otro caso emblemático, ocurrido en el año 2000 en Pueblorrico, Antioquia, donde el Ejército disparó contra un grupo de niños y mató a siete de ellos, también ha dejado lecciones. Una de ellas, que es mejor reconocer los errores que ocultarlos. En aquella ocasión el Ejército les atribuyó las muertes al ELN y su mentira funcionó como un bumerán en su contra. Por este episodio el Ministerio de Defensa pagó la indemnización más alta en toda su historia: 1.000 millones de pesos.</p> <p>La reacción del gobierno al reconocer los recientes errores, si bien abona el camino para que las investigaciones sean más transparentes y que las familias reciban la reparación a la que tienen derecho, no apunta a establecer los problemas de fondo. Más bien deja la sensación de que en toda guerra hay errores inevitables y fortuitos. Pero la repetición de los casos muestra que algo está fallando y que no se trata sólo de una racha de mala suerte.</p> <p><i>(Documento 25)</i></p>
<p>_____, Alta cirugía, en: Cambio, abril 10 de 2004.</p>	<p>El informe de la comisión creada para resolver los problemas de la Policía propone una emergencia disciplinaria y la desaparición de la oficina del alto comisionado.</p> <p>Desde la segunda semana de marzo, en el escritorio del ministro de Defensa, Jorge Alberto Uribe, reposa un documento de 33 páginas que contiene un preocupante análisis de la situación interna de la Policía Nacional.</p> <p>Es el estudio elaborado por la comisión especial designada por la entonces ministra de Defensa, Marta Lucía Ramírez, quien convocó a un grupo de expertos después de que la Policía soportó varios escándalos, entre ellos el de la pérdida de un cargamento de cocaína en el Atlántico, en el que resultaron involucrados numerosos miembros de ese cuerpo armado.</p> <p>Fernando Arboleda, Camilo Granada, Armando Borrero, Fernando Marulanda,</p>

Maria Victoria Llorente y el ex director de la Policía, general (r) Miguel Antonio Gómez Padilla, se reunieron en privado al menos 20 veces desde octubre del año pasado y elaboraron un completo diagnóstico que revela inocultables casos de corrupción, inoperancia y caos administrativo en la Policía. CAMBIO conoció el documento final elaborado por la comisión, que plantea la urgencia de reformular los obsoletos procesos internos que gobiernan la institución y que hoy la tienen en la mira de la opinión pública.

Colapso interno

Los comisionados encontraron serios problemas en la manera como la Policía juzga sus miembros, son 115.000. En la Inspección General fueron hallados 17.000 procesos disciplinarios que están represados desde 2000, de los cuales 11.152 están clasificados como faltas graves o gravísimas. De este volumen de expedientes, el 22% está relacionado con delitos asociados a la corrupción, delitos penales y violación a los derechos humanos. El restante porcentaje tiene que ver con cohecho, lesiones personales, hurto, favorecimiento de fugas y peculado, entre otros.

De otro lado, los expertos encontraron, con sorpresa, que 2.890 investigaciones contra miembros de la Policía no han sido tipificadas como delitos y se encuentran en una especie de limbo jurídico.

Después de descubrir este desolador panorama en la Inspección General, los cinco comisionados se dirigieron a la oficina de Asuntos Internos, un cuerpo especial de contrainteligencia que tiene su sede en la Dirección de Inteligencia (Dipol), al norte de la ciudad. Allí son investigados los oficiales, suboficiales y agentes que presuntamente tienen vínculos con el narcotráfico, el paramilitarismo, la guerrilla o la delincuencia común.

En la oficina de Asuntos Internos, los cinco comisionados encontraron que entre enero y noviembre del año pasado ingresaron 884 denuncias por delitos varios, de las cuales 406, es decir, el 46%, resultaron ciertas. Las demás investigaciones están en proceso de averiguación.

"Es claro que hay un colapso en el régimen disciplinario interno –dice el documento obtenido por CAMBIO–. El número de procesos vigentes refleja un fenómeno preocupante, pues alrededor de uno de cada cinco miembros de la institución estaría siendo investigado disciplinariamente".

El diagnóstico es más crudo aún porque dice que "preocupa además el gran número de faltas disciplinarias clasificadas como graves o gravísimas, como también el gran número de investigaciones internas por vínculos con estructuras criminales, en particular con grupos paramilitares".

Con base en el análisis de los procesos hallados en la Inspección General y en Asuntos Internos, los comisionados clasificaron los delitos por regiones y descubrieron, por ejemplo, que en Cali predominan los vínculos de policías con el narcotráfico; en Pereira y Villavicencio, priman los nexos con las autodefensas, y en Bucaramanga, se dividen entre grupos guerrilleros y paramilitares. Las estadísticas también determinaron que son más los oficiales que participan de estas relaciones peligrosas, que los suboficiales o los agentes.

Según dice el documento final de la comisión, el colapso de la Policía en materia de investigaciones internas se debe en parte a la falta de políticas claras para combatir la corrupción y al deficiente desempeño de la oficina del Alto Comisionado Nacional de Policía. El funcionamiento de esta dependencia ha sido torpedeado desde su creación, en 1993, por los altos mandos de la institución y por los diferentes gobiernos, que han encontrado incómodo que un ente externo

investigue a los uniformados.

El informe de los comisionados también se refiere al daño que le ha hecho a la Policía el uso de una norma especial que hasta finales del año pasado –cuando fue declarada inconstitucional por la Corte– le permitía al director de la institución retirar sin investigación previa a los uniformados que se apartaran de la ley. La facultad discrecional estaba reservada al ministro de Defensa y al Presidente, pero desde 1995, cuando quedó al descubierto la abierta infiltración de los carteles de Cali y de Medellín, la aplicación del mecanismo fue trasladado a los altos mandos de ese cuerpo armado.

"Hay que destacar que el ejercicio de la facultad discrecional ha tenido un efecto perverso porque ha conducido a dos consecuencias graves: por un lado, existe un manto de duda que cobija a todos los miembros de la institución que han sido desvinculados de esta manera –dice el documento-. Por otro lado, ha conducido a una impunidad inaceptable, pues los funcionarios que han cometido faltas suficientemente graves para ser objeto de la medida, no son investigados disciplinaria ni penalmente".

Más perlas

Los comisionados exploraron el funcionamiento administrativo y el financiero de la Policía y encontraron un desorden colosal. Al respecto detectaron que existe un grave problema con la manera como son destinados los gastos reservados, es decir, las partidas presupuestales destinadas a las labores de inteligencia. Los cinco expertos consultaron a la Contraloría General de la Nación, donde les informaron que las irregularidades en el manejo de estos recursos comienzan desde el momento en que son adjudicados a las diferentes unidades.

"Existen casos en los que estos recursos son utilizados para el pago de gastos de funcionamiento, se adjudican dineros de este rubro a la Policía de Carreteras y hasta se han destinado a gastos de servicios públicos para la oficina del comisionado, a pesar de que estas dependencias cuentan con su propio presupuesto", dicen los comisionados en su documento final y se quejan de que no exista una ley que reglamente la utilización de los gastos reservados.

Aun cuando los comisionados no se refirieron a los sistemas de contratación, sí encontraron inadecuado que el 80% del presupuesto de la Policía sea manejado desde el Ministerio de Defensa. También criticaron que en 10 años esa cartera sólo ha convocado en tres ocasiones al Consejo Superior de Policía y Seguridad Ciudadana.

El diagnóstico completo, contenido en el documento obtenido por CAMBIO, también se refiere a las fallas en la selección, la capacitación y la evaluación de los policías. "La dispersión de las funciones de manejo de recursos humanos impide que haya canales de relación en los procedimientos de incorporación, selección y formación con los de disciplina, evaluación y ascenso –dice el escrito-. Ello redundo en que la información sobre los miembros de la institución sea fragmentada y poco confiable".

El estudio determinó que sólo en Bogotá existe un archivo sistematizado de las hojas de vida de los oficiales. En el resto del país no están en el sistema y la información se sigue manejando en registros de papel que no se pueden actualizar fácilmente.

Los comisionados también criticaron el crecimiento acelerado del pie de fuerza de la Policía para cumplir las exigencias del Gobierno en materia de seguridad. La masiva incorporación de uniformados afectó el proceso de formación de los patrulleros y auxiliares porque redujo los tiempos a la mitad.

	<p>El diagnóstico de la comisión especial indica que la ministra Marta Lucía Ramírez no se equivocó al convocarla. El documento final de los expertos no le deja otra alternativa al ministro Uribe y al Gobierno que aplicar cambios de fondo en la Policía. Se trata de una necesaria operación de alta cirugía para rescatar una institución clave para derrotar a la delincuencia.</p> <p>Soluciones de fondo</p> <p>"Este informe no se puede objetar porque sus recomendaciones sean contrarias a la ley o a la Constitución", dice la frase que encabeza el largo listado de recomendaciones planteadas por la comisión especial de reforma a la Policía. Las más importantes son estas:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Decretar la emergencia disciplinaria para que, en un término no superior a tres meses, se adopten medidas para descongestionar el sistema disciplinario. -La oficina del comisionado para la Policía debe desaparecer y en su lugar será creado el cargo de Consejero Ministerial para Asuntos de Policía. Este nuevo funcionario dependerá del ministro de Defensa y no tendrá facultades para adelantar investigaciones. Entre sus funciones se encuentran las de vigilar el funcionamiento de la Inspección General y seguir de cerca el trámite de las quejas formuladas por la ciudadanía. -Crear en la Fiscalía una unidad especial de investigación que atienda, de manera prioritaria y perentoria, los casos de corrupción, de nexos con grupos armados al margen de la ley y narcotráfico, que involucren miembros de la Policía. -Expedir un nuevo estatuto disciplinario para reestructurar la Inspección General de la Policía. -El inspector de la Policía será un general, nombrado por el Presidente de la República, y será la máxima instancia disciplinaria interna. El inspector tendrá una relación directa con el ministro de Defensa, a quien le presentará un informe mensual que contendrá una relación de las quejas que involucren faltas graves o gravísimas. -Si la falta cometida por el uniformado es gravísima, el inspector deberá informar en las 24 horas siguientes a la Fiscalía y a la Procuraduría. -El inspector podrá intervenir una unidad policial y asumir su control temporal para evitar la comisión de un delito. También podrá separar del cargo a un uniformado para facilitar una investigación. Esa decisión será de obligatorio cumplimiento. -Los funcionarios de la actual oficina de Asuntos Internos dependerán, en adelante, del inspector general. <p><i>(Documento 26)</i></p>
<p>_____, Como las tortugas, en: Cambio, abril 26 de 2004.</p>	<p>Colombia no tiene capacidad militar para enfrentar una eventual agresión externa, según una evaluación de la Fundación Seguridad y Democracia.</p> <p>La compra de 40 tanques AMX-30 a España –revelada por CAMBIO en febrero pasado– puso sobre la mesa el debate sobre la capacidad de defensa que tiene el país frente a una eventual amenaza externa. Aunque el Gobierno dijo en un principio que los tanques se utilizarían para enfrentar el conflicto interno, por las características de los vehículos parecía que la adquisición apuntaba, más bien, a reducir el rezago estratégico militar frente a Venezuela. "Por razones financieras, Colombia ha estado rezagada frente a Venezuela en este aspecto", le dijo a CAMBIO el senador y ex ministro de Defensa Rafael Pardo.</p> <p>Debido a esto la Fundación Seguridad y Democracia, dirigida por Alfredo Rangel, comenzó a hacer una evaluación preliminar del balance estratégico, y lo que encontró es tan preocupante, que decidió iniciar una valoración de potenciales,</p>

fuerza por fuerza, con el fin de aclarar la posición de Colombia en el contexto de la región.

Ejército

La última vez que Colombia enfrentó un conflicto externo fue con Perú en 1932. Desde entonces, las amenazas a la seguridad han sido fundamentalmente internas y esto ha repercutido en la capacidad de las tres fuerzas militares para enfrentar una guerra convencional.

Colombia cuenta con la segunda fuerza de infantería más poderosa del continente después de Brasil, y aunque ha avanzado en forma significativa en términos de eficiencia y profesionalismo, la experiencia en combates convencionales es nula. Según el estudio, la movilidad del Ejército depende de su capacidad helicoportada y, desde el punto de vista tanto táctico como estratégico, esa movilidad es muy limitada. Por otra parte, hay una carencia casi total de caballería: en la actualidad sólo hay 12 tanques livianos M3A1 en depósito que son, en realidad, verdaderas piezas de museo de la Segunda Guerra Mundial. Venezuela, en cambio, cuenta con 81 tanques pesados de más de 16 toneladas –armados con cañones de 75 mm., capaces de disparar en todas las direcciones–, y 191 tanques ligeros.

Excepto Bolivia, en la región todos los países tienen, por lo menos, 10 tanques pesados y 36 tanques ligeros (ver recuadro). Colombia posee 130 EE-9 Cascavel, 100 EE-11 Urutu y 100 M-113, que son vehículos de reconocimiento y transporte de tropa pero, según el estudio, "la capacidad defensiva –qué decir de la ofensiva– en este sentido es casi nula frente a la capacidad de los vecinos".

Armada

Brasil, que cuenta con un portaviones, pertenece a otras ligas. Es el único país de la región con capacidad de proyección más allá de sus fronteras. Argentina, Chile y Perú tienen destructores, naves de menos de 8.000 toneladas con capacidad antiaérea y antisubmarina. Perú tiene, además, un crucero –más de 8.000 toneladas con las capacidades mencionadas– y los otros países, Colombia entre ellos, sólo poseen fragatas o corbetas –menos de 8.000 toneladas–, que por lo general tienen una misión antisubmarina y, en algunos casos, misiles tierra-tierra.

Casi todos los países tienen en su arsenal submarinos oceánicos T-209 alemanes o similares. El equilibrio lo rompe Perú, que cuenta con seis naves de este tipo, mientras Brasil tiene cuatro; Argentina tres, y dos cada uno de los demás países. Colombia tiene dos submarinos tácticos para el transporte de fuerzas especiales. El estudio afirma que es urgente adelantar el proyecto de mantenimiento de las baterías de los submarinos oceánicos para que Colombia pueda mantener su capacidad en este aspecto, pues, de lo contrario, según el estudio, "se rezagaría aún más en el equilibrio naval regional". Coincide en esta apreciación el ex ministro Rafael Pardo: "Colombia no puede abandonar el mantenimiento de su armamento estratégico como las fragatas y los submarinos".

El estudio indica que la capacidad actual de la Armada colombiana sólo permite cubrir y garantizar de manera efectiva la soberanía de la costa Caribe, pero no de la del Pacífico. "Es una Armada débil en términos comparativos, pues sólo es capaz de hacer vigilancia costera –afirma Andrés Villamizar, uno de los investigadores del estudio–. Debido al conflicto interno, la Armada se ha concentrado en aumentar la Infantería de Marina, pues este cuerpo tiene jurisdicción terrestre en ambas costas, además de la misión de patrullar cerca de 8.000 kilómetros de ríos". En cuanto a la capacidad aeronaval del país, ésta es muy limitada: sólo hay cuatro helicópteros de transporte que pueden operar desde

las fragatas ligeras. No hay aviones ni helicópteros de combate, ni de guerra antisubmarina, mientras que Argentina, Brasil, Chile, Perú y Venezuela poseen aviones y helicópteros de combate como parte de su arsenal aeronaval (ver recuadro).

Fuerza Aérea

El rezago de la Fuerza Aérea es también muy evidente. Aunque la modernización de las FF. MM. y el Plan Colombia han servido mucho para mejorar el nivel de comunicaciones y de radares, la capacidad de reacción es limitada. "Se puede detectar e identificar una intrusión del espacio aéreo y de la soberanía, pero muy poco se puede hacer para reaccionar frente a la misma", dice el informe.

Los países vecinos, por su parte, tienen una flota de aviones de combate mucho más completa y avanzada (ver recuadro). Mientras Colombia cuenta con 10 Mirage 5 y 12 Kfir, Venezuela y Chile tienen aviones F-16, y Perú tiene cerca de 12 Mirage 2000 (versión más avanzada del Mirage 5) y 20 Mig-29, un sofisticado avión de combate ruso comparable con el F-16 americano. "Estos Mig-29 están, además, armados de misiles AA-12 (equipado con radar activo de localización y un alcance de casi 100 kilómetros) equivalente al AIM-120 AMRAAM, uno de los más avanzados misiles norteamericanos", le explicó a CAMBIO César Restrepo, investigador en temas internacionales de la Fundación Seguridad y Democracia. Aunque Estados Unidos había prohibido vender este tipo de avión combate a los países de América Latina, la adquisición que hizo Perú de los Mig-29 rompió el equilibrio militar regional y por eso Washington levantó la prohibición y vendió a Brasil y a Chile aviones AIM-120 AMRAAM, para reestablecer ese equilibrio. "En definitiva, el rezago de Colombia en este campo es considerable, y recuperarse tomará mucho tiempo y muchos recursos", asegura el informe.

Conclusiones

El estudio concluye que el conflicto armado interno explica el porqué de la ventaja que tienen los países de la región frente a Colombia. El conflicto interno ha determinado el replanteamiento de la misión y la doctrina de las FF. MM. y ha llevado a definir la orientación del gasto militar, en detrimento de la capacidad militar convencional. Para la Fundación Seguridad y Democracia, mientras se mantenga el conflicto armado, Colombia debería adquirir material bélico que sirva para hacer frente tanto a la amenaza interna como a la externa –aviones Supertucano, aviones fantasma y helicópteros, entre otros–. Todas estas consideraciones deben tener en cuenta las restricciones fiscales, pues sería no sólo ineficaz, sino insostenible, adquirir armamento si su costo de mantenimiento no puede ser asumido por el Estado en el mediano plazo.

La lección que han dejado la Guerra del golfo y la de las Malvinas es que adquirir cantidades importantes de armamento obsoleto, como lo hicieron Iraq y Argentina, no aumenta el poderío militar de un país. Lección que se debería aplicar al caso de los tanques españoles.

La reorientación del gasto militar, una vez termine el conflicto armado, tendrá que ser hacia la adquisición de material bélico moderno, eficaz y defensivo –por ejemplo, defensas antiaéreas y helicópteros antitanque– de tal forma que se mantenga la tradición de Colombia como un vecino pacífico. Mientras tanto, hay que tener en cuenta que, a pesar de la existencia del conflicto armado interno, "la capacidad de defensa del territorio y la soberanía no pueden dejar de ser prioridad para las Fuerzas Militares", dice el senador Rafael Pardo.

(Documento 27)

VIII. Entrevistas

FECHA	CONTENIDO DE INTERES
Abril 2 de 2004	<p data-bbox="370 394 1435 457">Alfredo Rangel Suárez, director de la Fundación Seguridad y Democracia, reconocido experto en temas de Seguridad y Defensa Nacional</p> <p data-bbox="370 495 618 527">Escalafonamiento</p> <p data-bbox="370 531 1435 726">Durante la escogencia de los nombres de quienes ascenderán, se presenta un duro juego de intrigas. Es decir, la habilidad política de los interesados, sean estos a nombre propio o de un tercero, tiene mucho peso. Poseer influencia en las Juntas de Asesoramiento de las Fuerzas Militares o de la Policía, resulta vital, ya que los conceptos que esta emita sobre cada uno de los nombres que se ponen en tela de juicio, resulta casi definitivo.</p> <p data-bbox="370 730 1435 926">La existencia de un sistema objetivo de calificación no se da. Pero esto es una situación casi utópica. Los puestos de mando deben ser ocupados, además de militares con altas capacidades técnicas y profesionales, por hombres que poseen confianza y tiene sinergia del ejecutivo. De allí radica la necesidad de que el ejecutivo tenga ciertas prerrogativas para ascender o llamar a calificar servicios a los militares.</p> <p data-bbox="370 930 1435 1094">No obstante, el sistema colombiano debe apuntar a una seria reforma en la cual se revalúen ciertos comportamientos. Empero, la situación de conflicto armado que en la actualidad se presenta, conlleva a que otro tipo de reformas, de carácter operacional y estratégico, sean las de primer orden y por lo tanto le quitan viabilidad a las relacionadas con el escalafón.</p> <p data-bbox="370 1098 1435 1293">En Colombia la antigüedad tiene mucho peso, aunque no es posible negar de tajo que las notas de los cursos que se adelantan, no influyen en la selección de los oficiales ascendidos. Desafortunadamente, no se tienen muy en cuenta otros meritos que se podrían traducir en unas Fuerzas Militares modernas y acordes con los más recientes avances de la administración, las telecomunicaciones, la logística y la tecnología.</p> <p data-bbox="370 1297 1435 1398">Es así como se presenta una reducida valoración de los méritos operacionales y administrativos. Igualmente, la calidad profesional (manejo de idiomas, títulos de posgrado y especializaciones) no llegan a ser muy valoradas.</p> <p data-bbox="370 1402 1435 1633">Es crítica la situación de los méritos operacionales. Cuando más se necesita poseer comandantes con basta experiencia militar y operativa, los sistemas de escalafonamiento no pueden continuar entregando incentivos negativos para la participación y desenvolvimiento en operaciones armadas. En la actualidad, el peso que tiene el número de bajas sufridas durante las operaciones es demasiado alto y ni hablar de la computación que tienen los errores, así estos puedan ser demostrados como inevitables o de buena fe.</p> <p data-bbox="370 1671 743 1703">Ley de Seguridad Nacional</p> <p data-bbox="370 1707 1435 1896">Básicamente, esta Ley, que tiene mucha importancia debido a que se convierte en una cartilla a seguir por parte de los militares, en donde estos encuentran un norte para su accionar, se cayó por inconstitucionalidad durante el estudio realizado por la Corte Constitucional, debido a la inclusión de la palabra Poder Nacional. Si se excluye del articulado cualquier mención a este término, la Ley podría pasar el examen de constitucionalidad y entrar a funcionar, trayendo beneficios positivos</p>

	para el desarrollo del conflicto armado. Es por esta razón, que se debe insistir nuevamente con esta regla. <i>(Documento 28)</i>
--	---