

Seguridad y defensa nacional bajo examen de constitucionalidad. Cuestiones desde el quehacer militar en Colombia

DOI: <https://doi.org/10.21830/9786289544671.06>

Dahianna Mercedes Rodríguez Ortigón

Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”

Resumen: este capítulo despliega una serie de apreciaciones frente a la seguridad y la defensa nacional que constituyen la representación de los principales fines y retos para la soberanía, el respaldo y la salvaguarda de los derechos de la población de un territorio. Para esto, se trazan algunos límites en el quehacer operacional militar, tomando como referencia la proporcionalidad sometida al examen de constitucionalidad a partir del análisis de la Sentencia C-251 de 2002 y las repercusiones frente al modelo de seguridad multidimensional presente en Colombia con la política pública PDS “Para la legalidad, el emprendimiento y la equidad”, vigente en 2022 con el Gobierno de Iván Duque Márquez.

Palabras clave: Colombia; militar; principios constitucionales; seguridad multidimensional; seguridad y defensa nacional; sistema político

Dahianna Mercedes Rodríguez Ortegón

Masteranda en Liderazgo Estratégico y Gestión del Talento Humano, Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”, Colombia. Abogada, Universidad Católica de Colombia. Docente, Facultad de Derecho, Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”, Colombia.

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8331-1493>

Contacto: dahianna.rodriguez@esmic.edu.co

Citación APA: Rodríguez Ortegón, D. M. (2024). Seguridad y defensa nacional bajo examen de constitucionalidad. cuestiones desde el quehacer militar en Colombia. En P. A. Velásquez Cardona, & C. H. Prieto Fetiva (Eds.), *Problemas abiertos en torno del principio de proporcionalidad: análisis desde el DIDH y el DIH* (pp. 161-180). Sello Editorial ESMIC.
<https://doi.org/10.21830/9786289544671.06>

Problemas abiertos en torno del principio de proporcionalidad: análisis desde el DIDH y el DIH

ISBN impreso: 978-628-95446-8-8

ISBN digital: 978-628-95446-7-1

DOI: <https://doi.org/10.21830/9786289544671>

Colección Ciencias Jurídicas

Serie Miles Doctus (Investigación formal terminada)

Sello Editorial ESMIC

Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”
Bogotá, D.C., Colombia

2024



Introducción

Dadas las circunstancias históricas y estructurales del sistema estatal colombiano, este capítulo toma como base la percepción sobre la seguridad y defensa, en primera instancia, como un fin del Estado (CPC, 1991), por lo que resulta relevante visualizar los ajustes de dichos términos como elementos integrantes de un sistema político, y por ende social, construido a partir del planteamiento que data de la teoría de los sistemas (Bertalanffy, 1989). Con ello, se concibe que la expresión *sistema* cuenta hoy con un uso casi cotidiano en diferentes momentos y escenarios (Bertalanffy, 1989). Sin embargo, la concepción base es tomada como un conjunto de compendios que se relacionan entre ellos, que para el caso en particular constituye apenas un enfoque desde lo jurídico y social que de manera amplia repercute en lo político.

De este modo, se logra enlazar la noción de seguridad y defensa como dicho conjunto que se interrelaciona con los elementos que lo componen y que busca mantener de manera extensa que se pueda amoldar a las diversas dinámicas sociales que generan el desequilibrio e inestabilidad en zonas de conflictos variados, como Colombia. (Vallejo et al., 2018). Con ello, en el ámbito académico, los autores reiteran la carencia de un concepto que encierre totalmente el contenido de seguridad y defensa nacional, pues, en principio, es un imaginario del orden nacional, del control y el poder (Cortés, 2010).

Así las cosas, se aborda, en primer lugar, lo concerniente al fundamento de la teoría de sistemas que integra los elementos básicos para la conformación de herramientas que permitan consolidar el equilibrio y la estabilidad enfocados a la seguridad y defensa nacional; en segundo lugar, se examina la Sentencia C-251 de 2002, en cuanto a la operatividad del test de constitucionalidad en la verificación de los principios de proporcionalidad y respeto por los derechos humanos, y, por último, se plantean los límites de la seguridad y la defensa nacional, propiamente en el quehacer militar basados en el modelo multidimensional que propone la política pública de seguridad y defensa vigente para el Gobierno en 2022, todo esto con miras a resolver la pregunta ¿Cuáles son los límites en el quehacer operacional militar desde los postulados del principio de proporcionalidad ajustado al examen constitucional en la Sentencia C-251 de 2002, respecto del modelo multidimensional de seguridad y defensa nacional en Colombia?

Metodología

Este contenido académico se fundamenta en la aplicación de una metodología de tipo descriptiva cualitativa con un enfoque jurídico (Mila et al., 2021), por cuanto se hará una revisión del contenido normativo correspondiente a la Sentencia C-251 de 2002, emitida por la Corte Constitucional colombiana, y las implicaciones en la política pública sobre seguridad y defensa nacional vigente para 2022. Se procura revisar algunas limitaciones en el contexto militar colombiano respecto del modelo de seguridad y defensa multidimensional adoptado en Colombia. De ahí que se revisen diferentes autores y teorías que giran en torno a las “limitaciones fácticas” y las “limitaciones en derecho”, lo cual implica que el alcance del estudio cuente con un sentido sistemático en la recopilación documental de información.

Se plantea el estudio de un caso en particular desarrollado por la Corte Constitucional colombiana, que permitirá una postura desde el derecho positivo para advertir las interpretaciones desde el análisis de constitucionalidad de cara al principio de proporcionalidad, siendo una herramienta esencial para la comprensión concreta desde los fenómenos jurídicos y complementando las cualidades propias en torno de los estudios en derecho, lo que implica el uso de una metodología cualitativa (Martínez, 2006).

Sistema político: sobre la seguridad y la defensa nacional

Seguridad y defensa como sistema

La constante incertidumbre que se deriva de la necesidad por la comprensión de lo que concierne a seguridad y defensa nacional ha tenido un largo camino y ajuste dependiendo de los cambios, sobre todo de carácter social, que han permitido dotarla de contenido y, entre tanto, de sentido. En materia de seguridad, el concepto está dado desde la Asamblea General de Naciones Unidas que afirma que es un evento donde los Estados pretenden el resguardo de peligro para que se responda mediante “un ataque militar, presión política o coerción económica, obteniendo con ello libertad de acción, para continuar su propio desarrollo y progreso” (Tello, 2000, p. 135).

De lo anterior, se deriva que el tejido conceptual de la seguridad está en términos de carácter social, político, militar y de poder económico, así que, de cada una de estas esferas, se desprende una serie de elementos directamente vinculados, por lo que es plausible hacer una mención desde la óptica de sistema. Por ejemplo, trayendo el caso del cual se pretende hacer un análisis, la Sentencia C-251 de 2002 define *sistema* como aquella totalidad construida y con características que articulan el ejercicio entre los componentes que la conforman y la relación directa con el medio (Corte Constitucional, 2002). Así, la concepción de la seguridad, desde el punto de vista del sistema, y por ende, desde la perspectiva de sistema político, es el elemento que repercute necesariamente en la estructura social y que se percibe como componente interrelacionado con los criterios que se le atribuyen a un modelo de gobierno (Bertalanffy, 1989).

Las apreciaciones dadas desde la teoría general de sistemas, propuesta desde 1928 por el estudioso Ludwig Von Bertalanffy, indica que la noción conceptual sobre el Estado se encuentra enmarcada como un sistema político, lo cual implica que sea un componente fundamental del sistema social (Gómez, 2015).

Asimismo, dada la naturaleza humana, “el mundo es cada vez más una ‘aldea global’ en la que todo repercute en todo” (Bouza-Brey, 1991, p. 119). De acuerdo con esta afirmación, la red en la que se enlazan las relaciones y, por lo tanto, la responsabilidad estatal, encuentran una interrelación en la forma en que opera la política y las instituciones. Dicha integración corresponde a uno de los elementos más complejos y abstractos frente a las ciencias sociales en correspondencia con las calidades funcionales del sistema social (Parson, 2005).

Gómez (2015) afirma que dicho sistema social está conformado por dos elementos diferentes para su progreso: 1) se encuentra cimentado en la base económica y 2) en lo que denomina *supraestructura*. Es decir, se cuenta con un modelo institucionalizado que hace referencia a dicha supraestructura donde el factor económico queda en último plano. Tomando como referencia los postulados de Talcott Parsons, quien hace referencia al modelo funcionalista actual, trata de la representación de un modelo de subsistemas que tiene como característica que las funciones estén enfocadas al desempeño del

sistema social para forjar el orden, el equilibrio y el correcto funcionamiento, sin que esto corresponda a un modelo socialista, el cual desacredita de plano (Gómez, 2015).

Aunque en Colombia, el adelanto que ha tenido la seguridad y la defensa está directamente vinculado como un elemento conexo para la protección del Estado, basado en blindar y prevenir cualquier amenaza que atente contra la integridad de la población y, por lo tanto, de dicho Estado, resulta esto bastante impreciso e indeterminado, puesto que se han venido desplegando diversas nociones sobre seguridad (Cubides & Garay, 2013).

Como bien es sabido, constitucionalmente, tanto la seguridad, como la defensa resultan ser fines esenciales del Estado (CPC, 1991, artículo 2) lo que, en términos de la teoría de sistemas, ajustado a uno político, estaría sujeto a las siguientes características o requisitos imprescindibles para atribuir efectivamente la conceptualización de sistema social a un ente determinado (Gómez, 2015):

- Adaptación, que implica la existencia de una relación del sistema con el medio exterior, con el cual existe una interacción.
- Persecución de objetivos, que consiste en que se realiza un ejercicio constante para alcanzarlos.
- Integración, cuya principal característica es resaltar las acciones que permitan mantener la estructura organizada y coherente del sistema.
- Lo que domina, que consiste en la capacidad que tiene el sistema para alcanzar dichos objetivos.

De acuerdo con lo anterior, cada elemento representa un criterio sobre el cual el “ente indeterminado”, que en este caso sería la seguridad y la defensa nacional, deberán concertar para conformar una conceptualización efectiva en el sistema socio-político, con la finalidad de que, en dicho sistema organizado, se verifiquen y exista por lo tanto un contenido de adaptación, persecución de objetivos (fines del Estado), integración (instituciones que se encargan de mantener el orden y coherencia de dicho sistema (militar y policial), y finalmente la capacidad para lograr dichos fines (particularmente en aspectos económicos).

Lo anterior sirve para generar una percepción de cómo sería la integración e interrelación que tienen diferentes componentes en la sociedad, ya que en Colombia, los niveles de desequilibrio se vislumbran desde diferentes aristas, que van desde lo económico, político, social y cultural, de ahí que algunos autores trabajen la seguridad desde el punto de vista nacional, interior, público, ciudadano y humano (Dávila, 2015), situación que representa, estructuralmente, la necesidad de identificar los límites desde el plano del ejercicio de los poderes y la CPC, lo que a continuación se entrelaza con las concepciones que ha trabajado la Corte Constitucional colombiana y el contenido jurídico-político de la seguridad y defensa.

Seguridad y defensa desde los derechos humanos

La relación que existe entre seguridad y derechos humanos encierra una complejidad que está dada desde diferentes puntos de vista. Por ejemplo, el que toma la seguridad como una necesidad y un fin, con lo cual, como indica Fernández (2019), existe una relación directa en términos de que “a mayor seguridad, mejor será el ejercicio de los derechos humanos” (p. 89). Este autor también desarrolla la idea respecto de la relación entre seguridad y libertad, por lo que dentro del sistema político con criterios de diplomacia el sentido de la seguridad está encaminado a la solidez de las relaciones y, por lo tanto, al respaldo entre Estados.

Los derechos humanos se conciben entonces como el asiento del sistema socio-jurídico como se ha venido mencionando, debido a lo cual surgen los siguientes aspectos en el marco del análisis constitucional, por lo que implica el examen equilibrado de la protección de los derechos tanto a nivel constitucional, como por la ampliación de estos derechos en el bloque de constitucionalidad (Bernal, 2014).

Las constituciones procuran incluir una sección destinada a resaltar el derecho a la vida, la libertad, la igualdad, la dignidad humana y la libertad de expresión entre otros, los cuales deben ser respetados, y por ende, protegidos por el Estado. Asimismo, estos derechos podrían encontrarse limitados, por razones de seguridad, por cuanto al encontrarse en situaciones de amenaza se restringirían de manera proporcional y justificada. La proporcionalidad,

como elemento clave en el análisis de los DD. HH. y la seguridad, cumple con dicha premisa, por lo que es el catalizador constitucional para ponderar y proteger el legítimo uso de la fuerza y respaldar la seguridad pública (Borowski, 2021). Entonces, para comprender el ejercicio de la seguridad y la defensa en el contexto de los derechos humanos se precisa:

- Contar con un marco legal y constitucional que establezca de manera clara los lineamientos en seguridad y defensa, en la actualidad representado por la CPC de 1991.
- El rol de las Fuerzas Armadas y la política deben ser objeto de constante examen respecto de las acciones ya que su quehacer está orientado básicamente al respeto de los DD. HH., por lo que debe reconocerse una atmósfera que asegure la realización proporcional de las operaciones que se realicen, todo esto encaminado a la garantía de la protección de la población. En tal sentido, las acciones de las fuerzas de seguridad y defensa deben estar alineadas con los valores democráticos y los DD. HH.
- Otro aspecto importante es lo relativo a los derechos de las víctimas y la reparación que incluyen justicia, verdad, reparación y garantía de no repetición de abusos y violencia (CIDH, 2013).
- De igual manera, debe acogerse el respeto a las reglas que se establecen en el derecho internacional humanitario (DIH), en el contexto de los conflictos armados de carácter nacional o internacional, atendiendo al impacto que estos escenarios implican.

Entre otras cosas, comprender el ejercicio de la seguridad y defensa en Colombia desde la perspectiva de los derechos humanos implica evaluar cómo se respetan y protegen los derechos fundamentales mientras se garantiza la seguridad y la defensa del país.

Examen de constitucionalidad frente a seguridad y defensa

La seguridad y defensa nacional corresponde a un elemento integrador del sistema social bajo la estructura del sistema político. En esta oportunidad, se analiza cómo dicha unidad ha sido valorada en las interpretaciones consti-

tucionales. Cabe resaltar que Colombia, como Estado social y democrático de derecho, cuenta con criterios que permiten que dicho examen se lleve a cabo, entendiendo que todas las normas, directrices políticas y lineamientos jurídicos deben estar enmarcados y armonizados con la CPC de 1991, con lo cual, se evita la arbitrariedad en el funcionamiento de los estándares estatales (Murillo, 1989).

En este orden de ideas, es importante examinar la función de garantía que se manifiesta con el fallo de la Corte Constitucional, como un elemento integrado de la justicia constitucional. El artículo 241 de la CPC establece que el control de constitucionalidad recaerá sobre las leyes, por su contenido y por vicios del consentimiento, proyectos de leyes estatutarias, actos reformativos de la Carta Política (por vicios en el procedimiento de su formación), entre otros, lo cual, abre paso a que la corte emita su fallo respecto de la Ley 684 de 2001.

Antes de examinar el fallo de inexecutable dado en la Sentencia C-251 de 2002 por la Corte Constitucional sobre la Ley 684 de 2001, cuyo contenido consistía en la expedición de normas sobre la organización y funcionamiento de la seguridad y defensa nacional, bajo un modelo de seguridad ciudadana, es pertinente mencionar teóricamente el principio de proporcionalidad en el marco del control de constitucionalidad como uno de los mecanismos para la garantía de los preceptos supranacionales, el establecimiento del control judicial y la legitimidad de la democracia.

Principio de proporcionalidad y control de constitucionalidad

En el derecho constitucional, hablar sobre proporcionalidad y control de constitucionalidad representa el desarrollo teórico que fundamenta el sentido garante propio de las dinámicas de los Estados de derecho (Velasco & Vladimir, 2015), esto debido a que las implicaciones del constitucionalismo, principalmente en la separación de poderes, conforma el dispositivo principal para la relación entre las limitantes del poder político y la protección de los derechos individuales (Bernal, 2019), lo que permite que haya una comprensión general sobre las leyes y su verificación. Ospina (2019) parafraseando a Andrade (2003) afirma que los modelos de control constitucional están categorizados en sistemas y métodos, así:

- Desde el acto de autoridad encargado del control: es visto desde la legalidad de las normas jurídicas de carácter jerárquico inferior a la ley ordinaria y del control de los actos de autoridad contrarios a la Constitución.
- Desde diferentes tipos o medios de control como el político, jurisdiccional que se encuentren previstos en la Constitución y opinión pública, como forma de ausencia del control normativo.
- De conformidad con el alcance de las decisiones del órgano que controla, con efectos: *erga omnes*, particulares o limitados al caso en concreto (como un control parcial).
- De acuerdo con la procedibilidad: previa entrada en vigencia de la ley, por vía de acción o por vía de excepción y eventualmente a solicitud de la parte por defectos de la ley.
- Desde la consideración de la naturaleza del órgano que ejerce la función del control de constitucionalidad: jueces constitucionales —Corte constitucional—. Órganos legislativo. Ejecutivo y jurisdiccional. (Ospina, 2019, pp. 2-3)

Se evidencia entonces que el control de constitucionalidad frente a la proporcionalidad corresponde a un criterio metodológico que se interesa para determinar la intervención de los poderes públicos y estos corresponden o no a lo establecido en la Constitución. Por lo tanto, se ajustan al propósito constitucionalista de interpretación jurídica y valoración de las normas. Así pues, investigaciones como la de Lopera (2005) esbozan la aplicabilidad de la proporcionalidad de cara al control constitucional, donde señala que, tanto en la doctrina, como en la jurisprudencia constitucionales, la utilización de dicho principio funge como: “herramienta argumentativa empleada en el control de constitucionalidad de las restricciones de los derechos fundamentales, dirigido a descalificar aquellas intervenciones que supongan un sacrificio inútil, innecesario o desproporcionado de los mismos” (Lopera, 2005, p. 12).

Con ello, los cimientos ideológicos sobre la proporcionalidad han sido desarrollados a partir de la teoría general del Estado, por Georg Jellinek, Klaus Stern y, frente a la proporcionalidad, como Carlos Bernal y algunos de sus

representantes, sin desconocer a Robert Alexy en la teoría sobre los derechos fundamentales (Cárdenas, 2000).

Control de constitucionalidad en la Sentencia C-251 de 2002

Según la Corte Constitucional (2002), “No cualquier ley de seguridad y defensa es legítima, pues ella debe respetar integralmente la Constitución y los compromisos internacionales asumidos por Colombia en materia de derechos humanos y de derecho humanitario”. Ahora bien, la razón principal por la cual resulta pertinente el análisis de la Sentencia C-251 de 2002 —donde se haya contenida la anterior cita— está directamente relacionada con la posición de la corte en el ejercicio de constitucionalidad, puesto que establece un dispositivo de consolidación, balance y equilibrio en los asuntos que comprometen la vida jurídica y tiene repercusión en la sociedad, las instituciones, y por ende, en las políticas públicas (Moreno, 2010).

Teniendo en cuenta lo anterior, en esta sentencia se encuentra una definición que adopta la corte, para argumentar su fallo, donde resalta que un sistema está definido por constituir un conjunto de elementos organizados en su totalidad y que se halla articulado en relación con el entorno (Corte Constitucional, 2002), apreciación que enlaza la importancia que tiene comprender los términos de seguridad y defensa (más allá de sus implicaciones), como un elemento integrador.

Así, la Corte Constitucional, como órgano de justicia encargado de dar cumplimiento a lo establecido en la Carta Política (MinJusticia, 2017), emitió un fallo el 11 de abril del 2002, sobre el cual se mencionaron algunos aspectos relevantes que corresponden a la declaratoria de inexecutable de la Ley 684 de 2002 donde se dictaban normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana.

Un primer acercamiento a lo que se refiere al contenido de la normativa declarada inexecutable consiste en las implicaciones sobre seguridad ciudadana, que, en palabras de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2015), es definida como:

Aquella situación donde las personas pueden vivir libres de las amenazas generadas por la violencia y el delito, a la vez que el Estado tiene las capacidades

necesarias para garantizar y proteger los derechos humanos directamente comprometidos frente a las mismas. En la práctica, la seguridad ciudadana, desde un enfoque de los derechos humanos es una condición donde las personas viven libres de violencia proveniente de actores estatales o no estatales. (p. 61)

Al respecto, dicho paradigma comprende específicamente unas circunstancias puntuales: violencia y delitos, tanto en el entendido de los deberes sociales, como en la protección del sujeto en la garantía de los derechos humanos, por lo que su enfoque está directamente relacionado con el individuo, situación que de entrada ya representaba una limitante en el contenido de la ley verificada en dicha sentencia.

Por otro lado, debido a la discusión sobre los fundamentos constitucionales (artículo 241 y 242, CPC), que avalan el empleo de una estructura argumentativa en la vigilancia legislativa de las leyes, la Corte Constitucional, para el caso en concreto, toma las siguientes elucidaciones como base para su declaratoria:

Al considerar que dicha normatividad (Ley 684 de 2001) vulnera la Constitución política de 1991 porque “su pilar, la figura de poder nacional, es incompatible con los principios constitucionales más básicos que definen la naturaleza democrática del Estado colombiano” (Corte Constitucional, 2002, p. 27)

También porque algunos de los componentes que desarrollan actividades específicas, “como la concesión de facultades de policía judicial a las Fuerzas Militares o la regulación del teatro de operaciones”, (Corte Constitucional, 2002, p. 27) desconocen varios preceptos constitucionales.

Respecto del primer punto, la corte afirma que se trata del desconocimiento de la separación de poderes “atentan la supremacía civil sobre el militar, empotran un estado de excepción indeleble, deterioran el pluralismo y abren la vía a un Estado totalitario” (Corte Constitucional, 2001).

En la misma línea, en el examen del caso en concreto la corte ha empleado argumentos de proporcionalidad en el control de dicha norma basándose en la formula constitucional que implica el desarraigo de cualquier tipo de totalitarismo, aludiendo a la esencia personalista del Estado y no estatalista. Lo que envuelve el contenido de una variable, como lo menciona Martínez (2011),

como una “ética pública consensuada” por los miembros de la sociedad debido al Estado democrático de derecho adicional a permitir la legitimación de los derechos humanos y los criterios basados en la axiología tanto en los aspectos políticos, como en el ordenamiento jurídico en sí (Martínez, 2011).

Asimismo la inexequibilidad de dicho precepto normativo ha sido conformada en las sentencias C-521 de 2002 y en 397 de 2002 para finalmente vislumbrar el alcance que tiene la seguridad y defensa, en aquel entonces, y que repercute en el análisis reiterado sobre el quehacer operacional militar, porque a lo sumo, bien se esté de cara a un operativo militar o policivo, a partir de la declaratoria de inconstitucionalidad de dicha norma, los criterios de abordaje serán limitantes y ajustados a derechos humanos y DIH.

La corte ha resaltado que no puede condicionarse la validez de un derecho constitucional a los criterios de las mayorías y a su compatibilidad con los objetivos de interés general, por cuanto eso implicaría “quitarle toda su eficacia específica puesto que, en una gran medida, los derechos constitucionales fundamentales son las promesas que formulan las mayorías a las minorías —y a esas minorías radicales que son las personas— de que su dignidad e igualdad serán siempre respetadas (Corte Constitucional, 2002).

Con lo anterior, el objetivo principal de dicho control constitucional es alcanzar la armonización de libertad y orden, para que un Estado de derecho alcance los criterios óptimos sobre la seguridad, evitando la vulneración los “derechos fundamentales y las libertades puedan ser ejercidas dentro de un orden justo, respetuoso del pluralismo y de la libertad de crítica” (Corte Constitucional, 2002, p. 11).

En resumen, los principales criterios evaluados y puestos de presente en las consideraciones del alto tribunal constitucional colombiano estuvieron basados en los principios de proporcionalidad como criterio de uso de la fuerza en las operaciones policiales y militares propuestas en la normatividad cuestionada; adicionalmente, el principio de distinción; el principio de exclusividad y el principio de separación de poderes (Faúndez, 2004), aspectos que se deben continuar teniendo en cuenta para el quehacer operacional militar.

Actualmente, Colombia no cuenta con una ley estatutaria en materia de seguridad y defensa nacional, más allá de la Ley 1621 de 2013 reglamen-

tada por el Decreto Nacional 857 de 2014, “ Por medio de la cual se expiden normas para fortalecer el marco jurídico que permite a los organismos que lleven a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones” (Ley 1621 de 2013) y la Ley 2197 de 2022, “Por medio de la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones”, cuyos lineamientos se encuentra estructurados bajo normativas que están divididas por función, ejercicio y actividad institucional en cabeza de cada uno de sus órganos representativos o en su defecto por la naturaleza de su contenido.

Modelo de seguridad multidimensional: política de seguridad y defensa

Teniendo en consideración la posición previa respecto de la observación sobre los criterios donde opera el reconocimiento y validación de principios constitucionales, el modelo de seguridad enmarcado en Colombia a partir de la CPC 1991, había sido divisado bajo una connotación institucional y reglada desde el esquema: policía-justicia-prisión, esto, desde la perspectiva de la seguridad ciudadana, que no alcanza a vislumbrar el amplio panorama de escenarios afectados por la violencia. De modo que, el análisis sobre seguridad y defensa envuelva necesariamente una relación con el contexto de violencia (Romero, 2010).

Considerando el desarrollo de las concepciones del término seguridad, brevemente se expone aquí la trascendencia de la seguridad multidimensional, la cual concita un conjunto de perspectivas sobre las diferentes amenazas contra el bienestar al interior y exterior de un Estado. Así pues, seguridad y defensa nacional, aun cuando son criterios regulados por discernimientos jurídicos, se entienden a nivel social, desde una óptica política (Ministerio de Defensa Nacional [MDN], 2019), bajo la condición de que la seguridad encuentra su fundamento en el enfoque de la teoría de las relaciones internacionales (Orozco, 2015), en correlación con las funciones institucionales, como por ejemplo, las establecidas por cuerpos militares. Al respecto, en la política pública sobre seguridad y defensa nacional se precisa lo siguiente:

[...] Responde a las amenazas y a los desafíos de seguridad, desde un nuevo enfoque multidimensional y con el fin de fortalecer la legitimidad estatal y el régimen democrático, el respeto por los derechos humanos y la construcción de legalidad. Con esa perspectiva, se busca preservar y potenciar los intereses nacionales ante actores foráneos, al tiempo que promover la cohesión de la sociedad colombiana. (MDN, 2019, p. 5)

Pues bien, como se afirmó al inicio de este escrito, la percepción de la seguridad debe estar entendida como elemento integrador del sistema político y social, lo que permite que esta representación adopte un enfoque multisectorial e intergeneracional, como se propone en la política pública.

Límites en el quehacer operacional militar en seguridad y defensa nacional

Puesto que en Colombia, el *quehacer operacional militar* permea diferentes escenarios, en esta oportunidad se analiza el alcance que tiene su ejercicio en el marco de la seguridad multidimensional y la defensa como modelo posterior al que se pretendía instaurar en Colombia con el esquema de seguridad ciudadana, que no ha sido erradicado y, por el contrario, se integra a la esfera de lo multidimensional (Peña, 2018).

Aunado a lo anterior, a la importancia que implica el tener en consideración las apreciaciones constitucionales por la cuales se ha limitado la debida regulación de los preceptos jurídicos que determinen el alcance, si se quiere, de un modelo *genérico* sobre seguridad y defensa, toda vez que ya no corresponde únicamente a una finalidad estatal, por el contrario, representa un sistema político que implica una estructura determinada y armonizada al Estado social de derecho.

Continuando con la apreciación de la aplicación de la proporcionalidad con el examen de constitucionalidad, este apartado insiste en mencionar que, a partir del rol y la función de los militares, se pretende la satisfacción de la seguridad y defensa nacional. Entonces, la fuerza pública está contenida en la CPC de 1991, en su artículo 216, el cual describe que está conformada de manera exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. Subsiguientemente, en el artículo 217, se establece que: “[...] Las Fuerzas Militares tendrán como

finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional [...]” (CPC, 1991).

Con lo anterior, se retoma un aspecto particular que Montealegre (2014) desarrolla de manera acertada, al exponer los fines y medios como elementos clásicos del principio de proporcionalidad, donde se resalta la importancia que tiene la administración al instante le están dados los fines que tiene que perseguir mediante la determinación de las funciones legalmente dadas, entonces cuando un hecho resulta intolerable, lo *adecuado/ajustado*, será no reaccionar o reaccionar con base en la proporcionalidad (Clérico, 2018).

Es importante desmilitarizar el país para cambiar las relaciones cívico-militares: uno de los pasos más importantes es la creación de confianza mediante el rompimiento de la lógica del *enemigo interno* y el respeto de los derechos humanos, cuando los agentes militares y policiales tengan que actuar (Cerón & López, 2021, párr. 35).

Con ello, se propone que las dinámicas militares enmarcadas en los derechos humanos y el DIH como elementos constitutivos del llamado *derecho aplicado en las operaciones militares* (Jiménez, Gil, & Jiménez, 2021) reafirman el criterio que desde 2001 se ha venido tranzando en aras a la consolidación de una estructura garantista que encierra el elemento seguridad y defensa nacional. Por lo tanto, desde esa posición, el quehacer militar está limitado bajo los siguientes criterios, expuestos en el modelo de seguridad adoptado en la PDS dada por el MDN en enero de 2019 y vigente hasta el periodo presidencial de Iván Duque Márquez:

Límite de la seguridad multidimensional

Una de las limitantes que está representada en este modelo de seguridad es la adaptación de la defensa a los diversos escenarios, particularmente, como se mencionaba al inicio, respecto de la estructura de los cuerpos institucionales, que se encargan de categorizar, clasificar y enlistar las diversas amenazas que se desenvuelven en el tejido social (Rivera, 2008). Asimismo, este modelo de seguridad no es tan reciente, como la PSD trata de hacerlo parecer, al ser las Fuerzas Militares y la Policía los principales órganos de control de dichas amenazas.

Límites jurídicos en el ejercicio operacional militar

Implica que necesariamente el quehacer militar esté encaminado al cumplimiento de los preceptos constitucionales, orientados a la legalidad en las operaciones, el correcto y proporcional uso de la fuerza y en especial cuando se trata de operaciones, estas implican y tiene un alto impacto en los derechos de la población que se encuentran bajo especial protección, como lo son los niños, niñas y adolescentes (NNA) o frente a la protección de los derechos fundamentales, que como bien lo reconoce el estudio planteado en la Sentencia C-251 de 2002 como criterios esenciales en el desarrollo de los principios de seguridad y defensa: la dignidad y libertades individuales (Corte Constitucional, Sentencia 570, 2019).

Límite que permite el respaldo constitucional de la seguridad y la defensa nacional

Este tipo de limitante viene de la mano con los dos anteriores, puesto que se trata básicamente de revisar los parámetros normativos que privilegien el sentido social, democrático, jurídico-legal, por ejemplo, en operaciones que impliquen escenarios de inteligencia y contrainteligencia, donde se debe mantener el resguardo de la identidad, el fortalecimiento de sistemas de investigación acertados y obrando conforme a los preceptos de resguardo de la dignidad humana.

Finalmente, este capítulo concluye afirmando que los límites del quehacer militar están dados en los mismos términos que el control de constitucionalidad ejerce en las leyes; asimismo, los parámetros establecidos en la PDS para la legalidad, equidad y emprendimiento son adoptados con el fin de satisfacer constitucionalmente los fines esenciales del Estado colombiano, en dirección al fortalecimiento de la paz, la seguridad y la defensa nacional.

Conclusiones

En primer lugar, el término seguridad y defensa nacional se encuentra enmarcado como elemento integrador del sistema estatal, por lo tanto, tiene repercusiones de tipo político y social. De lo contrario, dada su naturaleza amplia e indeterminada, no permitirá que las instituciones avancen conforme los cambios en la sociedad y representaría un desequilibrio mayor.

A lo largo de la historia y basados en las diferentes teorías, la seguridad juega un papel fundamental desde diferentes aristas, como la seguridad interior, ciudadana, nacional, pública y que han sido reunidas en un precepto denominado *multidimensional* que encierra un esquema sistemático de prevenciones de diversa índole para el resguardo y la garantía de los derechos y la soberanía nacional.

Respecto de la Sentencia C-251 de 2002, se reconoció que a partir de la declaratoria de inexecutable, Colombia no ha desarrollado un lineamiento normativo relativo a una ley estatutaria en materia de seguridad y defensa nacional, lo cual no implica que no esté regulada.

Asimismo, la base del examen de constitucionalidad determinó los criterios que se debía ajustar posteriormente para el quehacer de las instituciones que garantizan los fines del Estado actualmente desarrollado en la política de seguridad y defensa.

Los límites que se presentan en el quehacer militar aunado al estudio de caso y respecto de las diferentes aristas de la seguridad, están contemplados desde el entendido de la proporcionalidad ajustado a que todos los lineamientos deben estar sujetos al control y examen de constitucionalidad, buscando que en cualquier acción militar cumpla con el objetivo sin causar daños excesivos a los civiles o propiedades. De igual manera, dentro de las limitaciones jurídicas, está el adoptar las reglas propias del DIH y los derechos humanos especialmente en situaciones de conflicto donde el impacto humanitario sea considerable.

Finalmente, los límites propuestos en el quehacer operacional militar respecto del análisis de los criterios de seguridad se clasificaron en tres: 1) los criterios propios ajustados a la seguridad multidimensional; 2) un límite planteado desde las posiciones jurídicas y el principio de legalidad, evitando así, contrariar la CPC, y en último lugar, pero no menos importante, 3) el límite en los operativos ajustados al respaldo y garantía de su actividad para alcanzar los fines esenciales del Estado de derecho.

Referencias

- Bernal-Pulido, C. (2019). Fundamentos Bíblicos de la separación de poderes y función catalizadora del juez. *Revista Dikaion*, 28(2), 222-246. <https://n9.cl/sg4yv>
- Bertalanffy, L. (1989). *Teoría General de los Sistemas. Fundamentos, desarrollo, aplicaciones*. [Trad. Almela Juan]. Fondo de Cultura Económica.
- Browski, M. (2021). Derechos absolutos y proporcionalidad. *Revista Derecho Estado*, (48), <https://doi.org/10.18601/01229893.n48.11>
- Cárdenas Gracia, J. (2000). *Una constitución para la democracia. Propuesta para un nuevo orden constitucional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.
- Clérico, L. (2018.). *Derechos y proporcionalidad: violaciones por acción, por insuficiencia y por regresión*. Miradas locales interamericanas y comparadas. Instituto de Estudios Constitucionales.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH. (2015). Seguridad ciudadana. En CIDH, *Situación de derechos humanos en Guatemala: Diversidad, desigualdad y exclusión*. Universidad Autónoma de México.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH. (2013). *Verdad, justicia y reparación: cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia*. <https://n9.cl/98174>
- Cortés Zambrano, S. (2010). Equilibrio y control del poder político en la tradición política y constitucional colombiana. *Via Inveniendi Et Ludicandi*, 5(2), 2-97.
- Cubides Cárdenas, J., & Garay Acevedo, C. (2013). Hacia la construcción de un estado del arte de la seguridad y defensa nacional en Colombia. *Revista Científica General José María Córdova*, 11(11), 81-98. <https://n9.cl/u6ihr>
- Dávila, L. (2015). Conceptos y enfoques de seguridad. *Revista Pensamiento Penal*, 1-22.
- Faúndez Ledesma, H. (2004). *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Aspectos institucionales y procesales*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Gómez Díaz de León, C. (2015). *Sistema político y formas de gobierno*. Universidad Autónoma de Nuevo León.
- Jiménez Reina, J., Gil Osorio, J., & Jiménez Reina, R. (2021). El derecho operacional en relación con los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario. *Revista Científica General José María Córdova*, 19(33), 115-131. <https://n9.cl/lzqq4>
- Ley 1621 de 2013. Por medio de la cual se expiden normas para fortalecer el Marco Jurídico que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de [...]. Abril 17 de 2013. DO N.º 48764
- Ley 2197 de 2022. Por medio de la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones. Enero 25 de 2022.
- Lopera Mesa, G. (2005). El principio de proporcionalidad en el control de constitucionalidad de las leyes penales sustantivas (una aproximación a su empleo en la jurisprudencia constitucional colombiana). *Nuevo foro penal*, (57), 11-37.
- Martínez I Seguí, J. (2011). El iusnaturalismo formal de inspiración calvinista en la filosofía social y política de Denis de Rougemont. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, (23), 355-377.

- Mila Maldonado, F., Yáñez Yáñez, K., & Mantilla Salgado, J. (2021). Una aproximación de la investigación jurídica. *Revista pedagógica universitaria y didáctica del derecho*, 8(2), 81-96.
- Ministerio de Defensa Nacional, MDN. (2019). *Política de Defensa y Seguridad (PDS). Para la legalidad, el emprendimiento y la equidad*. MDN.
- Ministerio de Justicia y del Derecho (2017, 14 de junio). *¿Qué es la Corte Constitucional de Colombia y quién elige a sus Magistrados?* <https://www.minjusticia.gov.co>
- Moreno, O. L. (2010). El sistema de control de constitucionalidad en Colombia. . *Revista Civilizar*, 10(19). , 75-92.
- Murillo de la Cueva, P. (1989). El examen de constitucionalidad de las leyes y la soberanía parlamentaria. *Revista Ius et Praxis*, (014), 31-60. <https://doi.org/10.26439/iusetpraxis1989.n014.3413>
- Orozco, G. (2015). El concepto de ña seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Revista CIDOB d' Afers Internacionals*, (72), 161-180.
- Ospina Molina, P. (2019). El control de constitucionalidad en Colombia. *Revista Criterio Libre Jurídico*, 16(1), 1-8.
- Parson, T. (2005). *The social system*. Taylor & Francis e-Library.
- Peña Chivatá, C. (2018). *La dimensión continental de la seguridad y la defensa nacional*. (Vol. 3, pp. 71-118. <https://n9.cl/9jhuf>
- Rivera Vélez, F. (2008). *Seguridad Multidimensional en América Latina*. Ministerio de Cultura del Ecuador.
- Romero Herrera, J. (2010). Violencia, autonomía militar y procesos de formación del Estado y la constitución de la Nación. *Revista Criminalidad*, 52(2), 113-131.
- Tello, A. (2000). Conceptos de seguridad y defensa. *Relaciones Internacionales*, (19), 135-137.
- Velasco Cano, N., & Vladimir LLano, J. (2015). Teoría del derecho, neoconstitucionalismo y modelo de estado constitucional en el contexto colombiano. *Novum Jus*, 9(2), 49-73.
- Vallejo Rubiano, H., Cubides Cárdenas, J., & Díaz Castillo, W. (2018). Contextualización del conflicto interno colombiano en relación con las víctimas. En *El conflicto armado interno en Colombia: Análisis jurídico de protección a las víctimas del medioambiente*. Sello Editorial ESDEG.