

# Antinomias, incongruencias en las leyes, la jurisprudencia y la doctrina militar aplicables al proceso de transformación del Ejército Nacional\*

Antinomies, Incongruities in the Laws,  
Jurisprudence and Military Doctrine Applicable to the National  
Army Transformation Process

Daniel José Vásquez Hincapié\*\*

Cómo citar este artículo: Vásquez Hincapié, D. J. (2020). Competencias ciudadanas. Antinomias, incongruencias en las leyes, la jurisprudencia y la doctrina militar aplicables al proceso de transformación del Ejército Nacional. *Revista Verba Iuris*, 15 (43). pp. 229-247.

## Resumen

En este artículo se pretende analizar e identificar la existencia de incongruencias o vacíos regulatorios en las leyes, la jurisprudencia y la doctrina militar que tengan aplicabilidad en el proceso de transformación de las Fuerzas Militares (especialmente, en el Ejército Nacional) y que puedan constituirse en antinomias o acercarse conceptualmente a ellas, en consideración a las diferencias entre los preceptos normativos objeto de análisis.

Igualmente, aporta algunas sugerencias que se consideran viables para afrontar esas antinomias y poder transformarlas en retos que debe asumir el Ejército Nacional y las entidades que lo regulan.

**Palabras clave:** Antinomias, incongruencias, jurisprudencia, preceptos normativos, vacíos regulatorios.

---

Fecha de Recepción: 5 de octubre de 2019 • Fecha de Aprobación: 6 de diciembre de 2019

\* El artículo es producto del proyecto de investigación: “Antinomias, incongruencias en las leyes, la jurisprudencia y la doctrina militar aplicables al proceso de transformación del Ejército Nacional”, gestionado en la Universidad Militar Nueva Granada (Bogotá- Colombia).

\*\* Doctor en Derecho – San Pablo CEU – España. Docente e Investigador de la Universidad Militar Nueva Granada (Bogotá – Colombia). E mail: [daniel.vasquez@unimilitar.edu.co](mailto:daniel.vasquez@unimilitar.edu.co). [danieljvas@yahoo.com](mailto:danieljvas@yahoo.com). CvLac: [https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod\\_rh=0000035604](https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0000035604) Código ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-2571-6438>

Reception Date: October 5, 2019 • Approval Date: December 6, 2019

\* This article is the product of the research project: “Antinomies, Inconsistencies in Laws, Jurisprudence and Military Doctrine applicable to the transformation process of the National Army”, managed at Universidad Militar Nueva Granada (Bogotá-Colombia)

\*\* PhD in Law - San Pablo CEU - Spain. Professor and Researcher of Universidad Militar Nueva Granada (Bogotá - Colombia). Electronic mail: [daniel.vasquez@unimilitar.edu.co](mailto:daniel.vasquez@unimilitar.edu.co). [danieljvas@yahoo.com](mailto:danieljvas@yahoo.com). [https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod\\_rh=0000035604](https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0000035604) ORCID code: <http://orcid.org/0000-0003-2571-6438>

## Abstract

This article aims to analyze and identify the existence of inconsistencies or regulatory gaps in the laws, jurisprudence and military doctrine that have applicability in the process of transformation of the Military Forces (especially in the National Army) and that may be constituted in antinomies or conceptually approach them, considering the differences between the normative precepts object of analysis. Likewise, it provides some suggestions that are considered viable to confront these antinomies and transform them into challenges that must assume the National Army and the entities that regulate it.

**Keywords:** Antinomies, Inconsistencies in Laws, Jurisprudence, Military Doctrine, Regulatory Gaps

Antinomies, incohérences dans les lois, la jurisprudence et la doctrine militaire applicables au processus de transformation de l'armée nationale

## Résumé

Cet article vise à analyser et à identifier l'existence d'incohérences ou de lacunes réglementaires dans les lois, la jurisprudence et la doctrine militaire qui peuvent s'appliquer au processus de transformation des forces militaires (en particulier dans l'armée nationale) et qui peuvent être constituées. dans les antinomies ou les approcher conceptuellement, en considérant les différences entre les préceptes normatifs objet de l'analyse. De même, il propose des suggestions jugées viables pour faire face à ces antinomies et les transformer en défis que l'Armée de terre et les entités qui les réglementent doivent assumer.

**Mots-clés:** Antinomies, incohérences, jurisprudence, préceptes normatifs, lacunes réglementaires.

Antinomias, inconsistências nas leis, jurisprudência e doutrina militar aplicáveis ao processo de transformação do Exército Nacional

## Resumo

Este artigo tem como objetivo analisar e identificar a existência de inconsistências ou lacunas regulatórias nas legislações, jurisprudência e doutrina militar que tenham aplicabilidade no processo de transformação das Forças Militares (especialmente, no Exército Nacional) e que possam ser constituídas em antinomias ou abordá-las conceitualmente, considerando as diferenças entre os preceitos normativos objeto de análise. Da mesma forma, fornece algumas sugestões consideradas viáveis para confrontar essas antinomias e transformá-las em desafios que o Exército Nacional e as entidades reguladoras devem assumir.

**Palavras-chave:** Antinomias, inconsistências, jurisprudência, preceitos normativos, lacunas regulatórias.

## Introducción

El Ejército Nacional ha sufrido un proceso de transformación que le significó incluso el modificar su doctrina, en el año 2016, con el fin de afrontar los nuevos retos que le impone un entorno de naturaleza cada vez más cambiante, donde se aprecian cambios en la situación geopolítica de los países, en las amenazas internas y externas, en la tecnología, en las diversas situaciones de paz o de conflicto, en los conceptos de seguridad y defensa, entre otros aspectos.

Durante esa transformación del Ejército, su cambio doctrinal, cuyo proceso finalizará en el año 2030, ha incidido notablemente en el accionar de las diversas actividades del día a día de esa institución. Es conveniente aclarar que *“Para entender la doctrina es necesario comprender su estructura. Tres taxonomías conforman el conjunto de conocimientos de la doctrina: tipos de información, tipos generales de doctrina y tipos de doctrina del Ejército y su jerarquía”* (MFE 1-01, Doctrina, 2016, p. 15). A manera de ejemplo, para el caso de los tipos de información, el mismo manual los clasifica en: principios, tácticas, técnicas, procedimientos, términos y símbolos (p. 16).

En suma, la totalidad de la Doctrina Damasco abarca una gran cantidad de elementos que, de una u otra forma, han propiciado la ejecución de labores que anteriormente no se realizaban por parte del Ejército.

En este artículo se abordarán los aspectos que tienen que ver con ese proceso de transformación del Ejército, desde el punto de vista de identificar las posibles incongruencias, vacíos legales o antinomias que se puedan encontrar en la Doctrina, la jurisprudencia o las leyes.

Para este efecto, de acuerdo con lo analizado en las diversas fuentes investigadas, se clasificaron los hallazgos, de conformidad con las antinomias encontradas en materia de: la creación de la Doctrina, las tareas de estabilidad del Ejército Nacional, la misión en las tareas de estabilidad del Ejército Nacional al interior del Estado, el apoyo

a la autoridad civil, el sostenimiento, la capacidad de suplir las deficiencias del Estado en la prestación de los servicios y la antinomia del empleo de los profesionales oficiales de la reserva (POR).

Igualmente, la investigación dará las sugerencias que se estimen viables para afrontar esas antinomias y poder transformarlas en retos que deben ser asumidos por el Ejército Nacional y las entidades que lo regulan (Saidiza & Carvajal, 2016).

Se acudió a la búsqueda, selección y análisis de todo el sustento documental de tipo constitucional, de leyes, resoluciones y la Doctrina Damasco, entre otros elementos que sirvieran para hallar las antinomias más relevantes relacionadas con la pregunta objeto de esta investigación. Los resultados se fueron describiendo en apartados individuales, por considerarse más didáctico el ir relacionando los hallazgos directamente con las diversas fuentes temáticas concernientes a cada uno de los elementos encontrados (Tirado, Bedoya & Blanco, 2016).

## Marco teórico

En el caso de las Fuerzas Militares y del Ejército, en particular, existen algunas incongruencias y vacíos legales que deben ser examinados, con el fin de aportar al tema de las antinomias, analizarlas y definir alternativas de solución. Por este motivo, se busca resolver el siguiente interrogante: ¿Cuáles son las incongruencias o vacíos regulatorios en las leyes, la jurisprudencia y la doctrina militar que tengan aplicabilidad en el proceso de transformación de las Fuerzas Militares (especialmente, en el Ejército Nacional) y que puedan constituirse en antinomias o acercarse conceptualmente a ellas?

## Definición de antinomia

De conformidad con el DRAE (2018) el término antinomia es definido como la *“contradicción entre dos preceptos legales”* (párr. 1).

Aunque en materia jurídica se pudiera pensar que acudir al DRAE es un acto de extremo facilismo, no debe olvidarse que este brinda un primer acercamiento a lo que se entiende por este concepto en el idioma español (Huertas, Leyva M, Lugo, Perdomo, Silvero, 2016).

En adición, la Corte Constitucional (en adelante CConst.) concibe la antinomia constitucional como *“aquella situación en la que se dan dos normas incompatibles entre sí, que pertenecen a un mismo ordenamiento y tienen un mismo ámbito de validez”*. (CConst., 2001, C-1287). En la misma sentencia se especifica que en el ordenamiento jurídico no se admiten las antinomias, lo cual se aclara cuando manifiesta que:

*“un ordenamiento jurídico constituye un sistema porque en él no pueden coexistir normas incompatibles. Aquí, “sistema” equivale a validez del principio que excluye la incompatibilidad de las normas. Si en un ordenamiento existieren dos normas incompatibles, una de las dos, o ambas, deben ser eliminadas. Si esto es verdad, quiere decir que las normas de un ordenamiento tienen cierta relación entre sí, y que esta relación es una relación de compatibilidad, que implica la exclusión de la incompatibilidad.” [...] (sic) en este sentido, no todas las normas producidas por las fuentes autorizadas serían normas válidas, sino solo (sic) aquellas que fuesen compatibles con las demás”* (CConst., 2001, C-1287).

De otra parte, existen criterios válidos para resolver las antinomias, dentro de los cuales se pueden destacar: (a) el cronológico, (b) el jerárquico y (c) el de especialidad. En el primer caso, *“la norma posterior prevalece sobre la anterior”*; en el segundo, *“la norma superior prevalece sobre la inferior”*; y en el tercero, *“la norma especial prevalece sobre la general”* (CConst., 2001, C-1287).

De acuerdo con lo expuesto, es claro que la Constitución Política (en adelante CN) no admite

las antinomias. Sin embargo, se puede dar el caso de que se expidan leyes, resoluciones, decretos, entre otras regulaciones, sin haber hecho un análisis previo y exhaustivo de los preceptos constitucionales e ir incluso en contravía de estos. Para este efecto, el artículo 4 CN es enfático cuando *aclara que: “La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales”* (Asamblea Nacional Constituyente, CN, 1991, art. 4).

Al hacer una lectura de estos pocos, pero sustanciales fundamentos teóricos legales (iniciales) y aplicarlos efectiva y eficazmente al sistema jurídico colombiano, no deberían presentarse inconvenientes. En contraste, la realidad no es tal. Para el caso específico que ocupa esta investigación se procedió a aplicar la siguiente metodología, con el fin de encontrar vacíos legales, incongruencias y antinomias.

## Resultados: hallazgos de las antinomias

### La antinomia de la creación de la Doctrina

La relación del Estado con las Fuerzas Militares debe estar contenida en la Constitución Política, las leyes, los reglamentos y, además, en los tratados internacionales sobre derechos humanos (Guarín y Aldana, 2016; Garzón, 2013). lo cual significa que debe existir un total respeto por el principio de legalidad, que incluya una relación adecuada entre las Fuerzas Armadas con el ejecutivo y el parlamento. Esta legalidad debe tener la capacidad de señalarle al Estado la política sectorial, denominada política militar, que *“[...] consiste en el conjunto de leyes, procedimientos y principios que rigen la organización, dimensión y funcionamiento de la fuerza militar y la forma como esta (sic) se relaciona con el resto de la sociedad”* (Manual de Derechos Humanos para las Fuerzas Armadas, MDHFA, 2005, p. 26).

Al hacer esta relación respecto de la sujeción al poder civil, el MDHFA (2005) establece unos principios que se deben tener en cuenta siempre:

- Las instituciones armadas son parte de la administración pública y las peticiones a los líderes políticos deben seguir los conductos regulares.
- Las Fuerzas Armadas deben aconsejar a los líderes políticos a través de las instancias establecidas.
- Deben reflejar, de manera adecuada en la esfera militar, las decisiones adoptadas por el poder político.

Por otro lado, cuando se aborda el tema sobre el principio de obediencia militar, el MDHFA (2005) señala que:

*En un Estado democrático, bajo ninguna circunstancia las Fuerzas Armadas pueden auto asignarse roles diferentes de los señalados en su estatuto profesional o aquellos que legítimamente les encomiende el poder civil (p. 166).*

En este punto, es importante destacar que una política de defensa, según el Plan Estratégico del Sector Defensa y Seguridad 2016-2018, es un documento que recoge la visión del sector frente a los desafíos que suponen nuevos escenarios en materia de defensa y seguridad, lo cual plantea contextos cambiantes que obligan a la deliberación y estudio permanente para su clasificación, planeación de actitudes de respuesta y determinación de las doctrinas para su ejecución, sin embargo, las políticas deben proceder del Estado, más allá de los intereses del gobernante.

La política militar consiste en leyes, procedimientos y principios que rigen a la organización, las estructuras y su funcionamiento, en relación con el resto de la sociedad. Por este motivo, el MDHFA (2005) describe que:

*Un ejército permanente y profesionalizado, con sus esquemas de movilización nacional*

*y alistamiento para actuar en situaciones de conflicto, requiere de la existencia de un núcleo conductor central, responsable de dar sentido político estratégico a su accionar. Esa es la responsabilidad de conducción de los civiles, que deben señalar con claridad los objetivos nacionales y controlar y emplear los recursos del Poder Nacional para alcanzar los objetivos que el país se ha propuesto. Entre los recursos que tiene, están las Fuerzas Armadas (p. 25).*

Es decir, no es viable que la política militar del país sea de gobierno, sin consenso político, sin carácter nacional. Por otro lado, tampoco puede dejarse que la política sea señalada por los propios militares. Así lo determina también el MDHFA (2005):

*Ello obliga a un esfuerzo consensual, sistemático y coordinado entre gobierno y oposición, para dar con una formulación de amplio apoyo, que le otorgue legitimidad en sus objetivos y garantice su realización y financiamiento en el tiempo. Formular la Defensa como política de Estado es ponerla en una perspectiva permanente de desarrollo institucional del Estado y es obligación del poder civil. Bajo ninguna circunstancia esta tarea puede ser delegada a los propios militares (pp. 26-27).*

Por su parte, Goldstein (2017) señaló que la guerra ha sido considerada como un enfrentamiento entre combatientes para dar solución a un conflicto, tal como lo concluye Clausewitz (2016), citado por Goldstein (2017) que la describió como una “*continuación de la actividad política por otros medios*” (p. 26). Ahora bien, si se tiene una declaratoria de guerra entre dos Estados o entre un Estado y una organización o una parte de su población, las Fuerzas Militares no pueden enfrentarse en condición de enemigo (porque desnaturalizan su función), como tampoco les es permitido definir lo que se hace, cómo se hace y con qué elementos se hace la guerra, ya que tanto la creación de la ONU como la edición de la Carta

de las Naciones Unidas proscriben el uso de la guerra como herramienta política (artículo 1), con las excepciones del artículo 51 de la guerra en defensa propia y de los artículos 41 y 42 que regulan sanciones a quienes quebrantan la paz y la seguridad (Goldstein, 2017).

Aun así, siguen siendo las políticas del Estado las que señalan los objetivos políticos de la guerra y de ellas se derivan las doctrinas militares, que, por tanto, se reconocen temporales y cambiantes, con las que se determina el tamaño, la estructura y la actuación de las Fuerzas Militares. No es viable para las Fuerzas Militares asumir funciones para las cuales no están preparadas o que distraen el cumplimiento de la función principal, cual es la defensa exterior. La afirmación anterior es concordante con lo expresado en el MDHFA (2005), el cual predica que la eficiencia militar se mide en la capacidad de disuadir la guerra exterior o de enfrentarla en forma eficiente, y precisa que tiene mucho valor reaccionar con esa capacidad ante la calamidad o el desastre, pero que esto no es lo esencial, pues para afirmar la verdadera dimensión de la capacidad de la fuerza armada de un país, lo que se debe hacer es observar su reacción ante la amenaza o ante el conflicto.

Por otro lado, es importante destacar que se debe hacer un reconocimiento a la dignidad de la persona humana, como se señala en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969): *“Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley”* (art. 24); por tanto, obliga a las autoridades a actuar sin discriminación, cuando se trata de dar acceso a los servicios del Estado, caso del que no escapa el servicio de la seguridad y la defensa.

En el caso de Colombia, la implementación de las directrices políticas para alcanzar y consolidar la paz permitió señalar los objetivos políticos para cumplir por parte de las Fuerzas Militares, de modo que se hizo viable la transformación de la doctrina que el mando militar presentó (con relación al

Ejército) y la definió como los *“... principios fundamentales en que se sustentan nuestras tácticas, técnicas, procedimientos, términos y símbolos que guían nuestras acciones en apoyo de los objetivos de la nación”* (MFE 1-0, El Ejército, 2016, p. 56).

En el prólogo del MFE 1-0 El Ejército (2016) se hace gran énfasis en que el cambio doctrinal, que hoy se encuentra en desarrollo en la Fuerza Aérea y la Armada Nacional, para centrar las capacidades de las Fuerzas Militares en las operaciones conjuntas; tuvo su inicio en el Ejército Nacional, desde su concepción de fuerza dominante que ejecuta el esfuerzo principal y hace presencia en todo el territorio.

La doctrina militar, originada en el Centro de Doctrina del Ejército (Cedoe, 2016), fue aprobada por el comandante del Ejército, en uso de las atribuciones legales que le confiere el artículo 1, Capítulo VI, numeral 26, literal c, del Decreto 1605/1988, de donde adquiere su carácter legal. Sin embargo, se evidencia el desconocimiento de su jefe militar, el comandante general de las Fuerzas Militares, dado que con ella se adopta una forma de conducción de las operaciones que obliga al cambio doctrinal a las demás Fuerzas, sin que se haya advertido este consenso, que no implica solo el aspecto formal de la coordinación, sino el cambio o reestructuración de la organización, entrenamiento y equipo.

Una segunda observación relacionada con el cambio unilateral de la doctrina militar es el desconocimiento hecho de la autoridad civil y de los representantes del pueblo. Así lo indica el MFE 1-0 El Ejército (2016) cuando asegura que *“la misión del Ejército se rige por el cuerpo legal vigente para la nación”* (p. 13). La responsabilidad de revisar la doctrina militar es de las autoridades civiles, quienes deben dar su orientación para el diseño y definición, principalmente, por parte del presidente, como máxima autoridad civil; y por el Congreso, como representante de la sociedad en democracia. Hacer la doctrina, sin su consentimiento, viola el principio de obediencia,

de deliberación política, es una consolidación de autonomía militar, es renuncia de las responsabilidades políticas de los civiles y es, en consecuencia, la fijación de parámetros de relación de los militares con el Estado y con su población.

Toda norma que afecte o pueda afectar los derechos de los ciudadanos, debe provenir de sus representantes y así lo confirman las disposiciones de la CN/1991, mediante el artículo 189 CN, que señala las atribuciones que le corresponden al presidente de la República, como jefe de Estado, jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa; igualmente, el artículo 150 CN contiene las atribuciones correspondientes al Congreso para hacer las leyes, así como el Decreto 1512/2000 incluye las funciones del Ministro de Defensa (art. 8).

Es claro que la función de establecer la doctrina de entrenamiento y operaciones corresponde a los profesionales militares, sin embargo, esta función no puede ejercerse autónomamente, es decir, debe tener la aprobación de los jefes naturales o jefes civiles.

En resumen, se requiere aplicar los criterios jurisprudenciales de armonización para definir la doctrina militar, pues la Corte Constitucional, así lo ha definido:

*Conforme a lo anterior, la Constitución permite que el Congreso adopte un sistema de defensa y seguridad, y que en desarrollo del mismo distintas autoridades, y en particular el presidente de la República trace políticas y planes específicos. Un cuerpo legal de esa naturaleza encuentra sustento no sólo en el deber constitucional de las autoridades de proteger el orden público y asegurar la convivencia pacífica (C.P., art. 2º) sino también en el principio democrático (C.P., arts. 1º y 3º), en virtud del cual, corresponde a las mayorías representadas en el Congreso adoptar las políticas de seguridad y defensa que juzguen más adecuadas. Sin embargo, 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 (C.P., arts. 93 y 214). En efecto, no sólo la ley está sujeta a la Constitución, que es norma de normas (C.P., art. 4º), sino que además la Carta instituye un Estado social y democrático de derecho, fundado en ciertos principios y diseños institucionales que no pueden ser desconocidos por las autoridades (C.P., tít. I, II y V). (CConst., 2002, C-251).*

Una propuesta viable podría ser el diseño y presentación de las políticas del Estado en un Libro Blanco, en el que se encuentren las líneas básicas de la Defensa, con realismo y transparencia, donde se sustente la doctrina aprobada por los representantes del pueblo y por los tribunales de justicia, por ejemplo, como se estipula en el Libro Blanco de la Defensa de España (2000):

Este planteamiento de la Defensa se encuentra respaldado en el Dictamen de la Comisión Mixta Congreso-Senado para establecer la fórmula y plazos para alcanzar la plena profesionalización de las Fuerzas Armadas, aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados (párr. 2).

## **La antinomia de las tareas de estabilidad del Ejército Nacional**

Las operaciones de estabilidad nacieron en Estados Unidos como una evolución avanzada de la doctrina y contrainsurgencia, para la ejecución en el exterior, participando de una defensa colectiva o de una intervención:

*en un espectro adaptado de los preceptos presentados en Fragile States Strategy, publicada por la USAID en 2005. Al hacerlo, el FM 3-07 alinea la doctrina del Ejército con la Estrategia de Seguridad Nacional, que aborda la amenaza a los intereses nacionales producida por los estados fracasados y los que están en el proceso de falla estatal (p. 20).*

Los mismos preceptos y condiciones parecen haber sido adoptados en la Doctrina Damasco, lo cual se podría complementar con el hecho de que la Constitución Política de Colombia incluye la participación militar en la defensa interna bajo el condicionamiento de la declaratoria del estado de excepción, proclamado en el artículo 213 CN:

*En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Conmoción Interior, en toda la República o parte de ella, por término no mayor de noventa días, prorrogable hasta por dos períodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado de la República (CN, 1991, art. 213).*

Al tener un conflicto sin solución, desde antes de la proclamación de la norma y sin la posibilidad real de resolverlo mediante un estado de excepción por conmoción interior, en el plazo fijado de 90 días o de 180, en caso de ser prorrogado, incluir las operaciones de estabilidad al interior del Estado era la posibilidad para permitir la participación permanente en el conflicto, de modo que su definición internacional se ajuste a la necesidad de esa participación, que en principio, corresponde a operaciones no letales, que en cualquier momento pueden requerir de las operaciones letales de ofensiva o defensiva, de acuerdo con la propia descripción hecha por el Ejército en su manual MFE 3-07 Estabilidad (2016).

La adopción de esta doctrina para el Estado y las Fuerzas Militares supone el reconocimiento de que: (i) no es posible solucionar el conflicto de más de 50 años de evolución mediante un estado de conmoción interior; (ii) no es posible dejar la solución del conflicto interno en la Policía Nacional, pues se ve superada en medios y entre-

namiento militar; y (iii) no es posible intervenir bajo la figura legal de asistencia militar, puesto que ella exige actuar bajo las reglas policiales. La conclusión es entonces, que la actuación legítima sobre las organizaciones al margen de la ley debe adecuarse a las normas constitucionales y legales, lo que equivale a manifestar que es necesario legislar al respecto.

Aun cuando en el interior del Estado se trate de enfrentar a la guerrilla, cuyo blanco son los militares; o a los terroristas, cuyo blanco son los civiles; las FF. MM. carecen de autonomía para definir a sus enemigos y solo podrán perseguir a aquellos que les son señalados por la política o por los jueces. Aun así, es discutible el primer caso, porque los manuales de Derechos Humanos hacen prohibición a los militares de intervenir en asuntos de la política y porque no existen normas que les permitan evaluar y determinar cuándo un Gobierno debe ser intervenido.

Finalmente, como la estabilidad se planea para el rescate de naciones o regiones frágiles, Estados fallidos o regiones en vía de ser fallidas o en recuperación, lo que se hace evidente es que contra esa norma hay una forzosa participación en política, que Caldwell (2008) reafirma, cuando advierte, respecto de la inclusión de la estabilidad en la doctrina militar de Estados Unidos, que la victoria “*se medirá en términos muy distintos a los de las guerras del pasado. La adhesión, credibilidad y confianza de la población serán los árbitros finales del éxito*” (p. 15).

Para el caso colombiano, se evidencia la participación en asuntos de política cuando se analizan las tareas primarias de estabilidad, señaladas en el MFE 3-07 Estabilidad (2016), tales como: (i) establecer la seguridad civil asumiendo una mayor responsabilidad en las tareas de seguridad (p. 21); (ii) establecer el control civil que refiere al apoyo a los esfuerzos destinados a crear un Estado de derecho y una gobernabilidad efectiva estable (p. 21), (iii) restablecer los servicios esenciales bajo la consideración que en los conflictos las funciones básicas de la administración se detienen (p. 22),

actividad que contradice los mandatos de los estados de excepción y el mandato constitucional de la continuidad de las funciones de la administración iv) apoyar al Gobierno legítimo y funcional y aun aquel que no puede desempeñar adecuadamente sus funciones civiles básicas, sin importar el motivo (p. 22).

Así las cosas, se sugiere que se legisle al respecto de los hechos que han sido señalados, es decir, se deberían fijar normas especiales para la participación interna de las Fuerzas Armadas, diferentes a la conmoción interior.

## **La antinomia de la misión en las tareas de estabilidad del Ejército Nacional al interior del Estado**

El Manual MFE 3-07 Estabilidad (2016) señala como objetivo de las operaciones de estabilidad *“alcanzar y mantener una solución política viable entre el Gobierno de la nación anfitriona (o la nacional, en los ámbitos regional o local), los elementos adversarios y la población en general”* (p. 2).

En adición, el MFE 1-0 El Ejército (2016) explica lo que para el Ejército significa vencer, en términos de quebrar la cohesión del adversario y de doblegar su voluntad de lucha, aspectos sobre los cuales puede comprometerse en cuanto a la negación a desarrollar una actividad física, pero imposible de influir en la intención.

*[...] por ende, el pueblo colombiano espera que los comandantes asesoren a los líderes políticos, con franqueza y por anticipado, sobre las implicaciones militares de cualquier potencial conflicto y que si el Ejército combate, inflija una derrota de tal magnitud que el enemigo abandone sus objetivos y esté de acuerdo con la paz en nuestros términos. En otras palabras, los colombianos esperan que su Ejército Nacional domine y gane de manera decisiva* (p. 12)

Así fue cumplido aparentemente, respecto de la organización subversiva FARC, donde el objetivo militar de vencer se cumplió, pero el objetivo político correspondiente al Gobierno se perdió, negociando en condiciones de igualdad, quedó determinado con ello, que el triunfo y el sacrificio militar fuera reducido a la calidad de un simple observador o mediador.

La misión del Ejército, como mediador coercitivo o aplicador de la Fuerza para facilitar el diálogo en los conflictos, se constituyó en un argumento de los opositores para la pérdida de legitimidad del poder del Estado. En ese caso, parte de la población que está representada por grupos armados, por ejemplo, desconocen e impiden en sus áreas de influencia el ejercicio de la autoridad tanto civil como militar, bajo el amparo de los derechos humanos, que a su vez limitan el ejercicio legítimo de la coacción.

Esta ambivalencia perjudicial de los conceptos debe ser objeto de la corrección por el legislador, que debe definir con claridad (i) la autoridad civil con capacidad de definir a quién se considera opositor político en armas o simplemente opositor armado, decisión que debe contar con la aprobación del Congreso, como representante del pueblo, y con el control de la Corte Constitucional para garantizar que la decisión se ajuste a la Carta Política. Es decir, que en lo interno se lleve a cabo el proceso que demandan los estados de excepción, y (ii) se declare estado de guerra contra el opositor político armado y se combata con todo el poder del Estado, hasta su rendición o desaparición como organización en armas, sin que el término pueda entenderse como la destrucción física o el aniquilamiento físico de sus miembros.

En suma, el Ejército no puede ser considerado como el órgano de sacrificio de los ciudadanos, en representación del Estado, en la lucha contra opositores que carecen de la grandeza para buscar en el diálogo la solución a sus inconformidades y sin la capacidad de reconocer que al menos, hasta ahora, no hay Gobierno opresor, ni

se ha presentado una oposición armada que represente la mayoría de la población, de modo que la justifique a plenitud.

## La antinomia del apoyo a la autoridad civil

La doctrina militar colombiana ha contemplado el desarrollo de la ejecución de las operaciones psicológicas o de propaganda (Reglamento EJC 3-10, 1987, p. 291-310) para influir en el estado de ánimo de la población civil de las zonas de combate, de las fuerzas opositoras y de sus propias tropas, haciendo uso de los mecanismos facilitados por el Estado y por organizaciones civiles. Sin embargo, los objetivos tácticos de las operaciones de contraguerrilla, respecto de la población civil, han tenido variaciones fundamentales, como las relacionadas con la organización para defenderse contra las amenazas, pues está prohibido para el Estado la creación de milicias de autodefensa. Paradójicamente, se han hecho legítimas las milicias bajo la denominación de guardias indígenas y campesinas.

También, en este campo han sido tradicionales las operaciones de acción cívico-militar para

ayudar y colaborar con la población civil en planes que busquen su mejoramiento social, económico y cultural (Reglamento EJC, 1987, p. 3-10), que desarrollaban los trabajos que hoy se incluyen en la multimisión, como jornadas cívico-militares, obras con participación civil mediante convites, brazo prestado, acción comunal y campañas sanitarias y educacionales, entre otros (p. 311 a 317).

La doctrina militar, denominada Damasco, otorga legitimidad a la acción cívico-militar que se realizaba en forma unilateral, a través de la participación comunitaria o empleando la acción comunal (Reglamento EJC 3-10, 1987, p. 312), y la convierte en apoyo de la defensa a la autoridad civil, cuya participación obliga la previa solicitud de asistencia de la autoridad civil, ampliando la cobertura de su actividad (MFE 3-28, Apoyo de la Defensa a la autoridad civil, 2016, p. XII).

En la tabla 1 se puede verificar el cambio de las tareas ejecutadas bajo cada expresión doctrinaria.

La diversidad de las acciones hace clara la distinción entre las doctrinas, pues, jornadas, obras y campañas sanitarias y educacionales, ejecutadas tanto por iniciativa propia como motivadas por emergencias y desastres, tuvieron importancia para ganar el apoyo de la población.

**Tabla 1.** Cambio de las tareas ejecutadas teniendo en cuenta las expresiones doctrinarias

<b>Doctrina de la Seguridad Nacional Reglamento EJC 3-10 (1987)</b>	<b>Doctrina Damasco Manual MFRE 3-28 Apoyo de la Defensa a la autoridad civil (2016)</b>
Jornadas: reparte elementos de primera necesidad y presta servicios de salud y bienestar.	Proporcionar apoyo en incidentes internos, sin importar la causa, el tamaño o la complejidad.
Obras: investiga sobre la necesidad de obras, planea su construcción, coordina la financiación y construye empleando las tropas como mano de obra.	Proporcionar apoyo para atender incidentes químicos, biológicos, radiológicos o nucleares (QBRN).
Campañas sanitarias y educacionales.	Proporcionar apoyo a las instituciones civiles nacionales encargadas de hacer cumplir la ley.
	Proporcionar otro apoyo designado.

Fuente: elaboración propia, con base en el Reglamento EJC 3-10 (1987) y el Manual MFRE 3-28 Apoyo de la Defensa a la autoridad civil (2016).

Las tareas señaladas en la Doctrina Damasco, de apoyo en incidentes internos sin importar la causa, el tamaño la complejidad, subsumen todo el contenido de la doctrina anterior y adicionan (i) la protección por riesgos QBRN, que anteriormente tenían baja probabilidad de producirse, (ii) apoyo a las instituciones civiles nacionales, encargadas de hacer cumplir la ley, que también se cumplían en tención a la obligación de asistencia (a los jueces y autoridades de Policía) determinada por la ley, y (iii) proporcionar otro tipo de apoyos, cuando los medios de empleo civil no cubren la necesidad (por ejemplo, el uso de aeropuertos militares).

El apoyo de las tareas en operaciones de ADAC se presumen definidas por la ley y se indica que, para la ejecución, actúan de conformidad con el artículo 113 CN (colaboración armónica) y bajo el entendido del artículo 2 CN que determina su posición de garantes de las obligaciones sociales del Estado. Ibáñez (2005) especifica que la Corte Constitucional ha señalado que:

*[...] la función de los gobernantes es la de crear condiciones para vivir en la normalidad y controlar que las tensiones no rebasen los márgenes normales, actuando en todo caso, cuando todavía se dispone de una capacidad de respuesta antes que una de ellas llegue al punto crítico y la sociedad y sus instituciones se expongan al colapso (CConst., 1992, C-004).*

La solución de la antinomia planteada estará enmarcada dentro de la composición legal que permita la aplicación de los criterios jurisprudenciales de armonización y ponderación, para superar las incongruencias generadas en la interpretación constitucional, que impone como presupuesto que exista “... *grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, la convivencia ciudadana*” (CConst., 2002, C-802), de manera que no es posible que las Fuerzas Militares intervengan en cualquier caso

y por cualquier razón, en incidentes internos, sin importar las causas, tamaño o complejidad, aunque la intervención sea mediante medios no letales, sin que sea declarado el estado de conmoción interior.

## La antinomia del sostenimiento

En la doctrina militar, el concepto de sostenimiento se entiende como el suministro de logística, servicios de personal y apoyo de servicios de salud, para mantener las operaciones (MFE 4-0, Sostenimiento, 2016, p. 1), y tratándose de una doctrina que prioriza la acción unificada (AU), se define como la “*sincronización, coordinación e integración de actividades de entidades gubernamentales y no gubernamentales, con las operaciones militares para lograr la unidad de esfuerzo*” (p. 27).

Las Fuerzas Militares han organizado su estructura con la inclusión del concepto de ejército generador de fuerza, cuya misión principal es “*generar y sostener las capacidades para el empleo operacional de la fuerza*” (MFE 1-0, El Ejército, 2016, p. 74), cuyo cumplimiento debe responder por la organización, configuración, equipamiento y entrenamiento de las unidades (p. 75).

La doctrina sobre sostenimiento señala el concepto estratégico, compuesto por el Ministerio de Defensa Nacional, que canaliza y proporciona los apoyos de nivel nacional y la base industrial consistente en la capacidad privada y gubernamental de producción (MFE 4-0, Sostenimiento, 2016, p. 12).

La base estructural del sostenimiento (logística, personal y sanidad) es el presupuesto para la defensa, tema sobre el cual debe hacerse una campaña educativa que permita la distinción con el presupuesto de la guerra, que es argumentación empleada por las fuerzas de oposición, sin hacer consideración alguna de la defensa de la patria, que debería ser un objetivo común.

De Bordeje (1981) permite hacer la distinción entre la defensa y la guerra, mediante las definiciones de plan de defensa, como “*el que tiende a crear, sostener y utilizar al conjunto de las Fuerzas Armadas*” y plan de campaña, como el “*de una serie de operaciones separadas, tendientes a alcanzar una finalidad común, en un amplio espacio geográfico y de tiempo y con un objetivo estratégico de gran alcance y amplitud*” (p. 128). De modo que el presupuesto destinado por el Gobierno corresponde al necesario para implementar el plan de defensa y desarrollar el plan de campaña, en ejercicio de la defensa interna, en tiempo de paz.

El manejo ponderado y responsable del presupuesto hace posible el mantenimiento de unas existencias preposicionadas o de reserva, para el caso de la guerra externa. Sin embargo, no se encuentra dentro de la doctrina militar la distinción que permita determinar que se cumplirá el mandato constitucional que niega cualquier posibilidad o actitud totalitaria del Estado. Vale decir, se relaciona el sostenimiento con la capacidad total del Estado y no se hace relevante el argumento que obliga la CN/1991 y la ley para el desarrollo de los estados de excepción, que son ni más ni menos, el contexto de ejercicio de la función militar fuera del estado de paz.

A todas estas inquietudes es necesario sumar las producidas por la aplicación de la responsabilidad en el posconflicto, definida en el *jus post bellum*, según Iverson (2017), como los principios normativos de la transición del conflicto armado a la paz, que se asocia con la idea de la justicia después de la guerra y la reivindicación de derechos después del conflicto, y aunque la responsabilidad estaría en el Estado, no en la Fuerza Militar, se puede advertir que, en el caso de Colombia, tras los acuerdos de paz con las FARC, la idea se aplica ejerciendo presión económica y psicológica sobre los militares, de manera que se busque la reducción del presupuesto, la disminución de sus efectivos, el recorte de sus funciones y la limitación en sus atribuciones.

En igual forma, el sostenimiento relacionado con los servicios de personal describe límites que deben ser tenidos en cuenta, tales como el principio constitucional de pluralismo y el respeto por la dignidad humana (art. 1 CN), el reconocimiento de las inhabilidades y la capacidad de los individuos para ejercer su derecho a la objeción de conciencia.

Las condiciones específicas de la Constitución y las leyes de la República, la reglamentación de la Ley 137/1994, sobre los estados de excepción, y la aplicación de las responsabilidades por el uso de la fuerza, aún en forma legal, representan límites sobre los que no es suficiente con predicar en la doctrina el cumplimiento de la ley, sino que debe manifestarse lo que puede hacerse para suplir cualquier limitación.

Tales consideraciones anteriores hacen imperativo para el Estado, no para los militares: (i) realizar una campaña de concientización que facilite a los ciudadanos entender las necesidades de la Defensa y seguridad nacional, partiendo de los compromisos que con ellos mismos deben cumplirse, (ii) la Defensa Nacional es un compromiso de toda la población y ello incluye a los opositores políticos. Ante las amenazas a la seguridad externa e inclusive, interna de la República, es inaceptable que los legisladores interfieran en la creación de condiciones para mejorar las capacidades de la Defensa, (iii) con tales inconvenientes, el DNP y el Ministerio de Hacienda no deben tener discrepancias con las FF. MM. para disponer de los recursos de su propia base industrial y comercial.

## **La antinomia de la capacidad de suplir las deficiencias del Estado en la prestación de los servicios**

Señala la historia militar, reseñada en el MFRE 3-28 Apoyo de la Defensa a la autoridad civil (2016), que la institución prestó servicios sociales, desde 1964, con la implementación del Plan Lazo, por el general Alberto Ruiz Novoa, bajo el argu-

mento de que la violencia se debía principalmente a lo que llamó “*debilidad del propio Estado*” y a él siguieron políticas como el Plan Perla, el Plan Nacional de Rehabilitación y la estrategia del Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI, pp. 1-4).

Para el año 2010, mediante el Decreto 4147/2011, por el cual se crea la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, se estableció su objeto y estructura (art. 1), con el objetivo de dirigir la implementación de la gestión del riesgo de desastres, (art. 3) y para cuyo objetivo se señalaron los orígenes del patrimonio a emplear así:

1. *Las transferencias y aportes que reciba del presupuesto general de la nación;*
2. *Los bienes, derechos y recursos que la nación y las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios, de cualquier orden, le transfieran a cualquier título;*
3. *Los recursos provenientes de convenios a nivel nacional e internacional, públicos o privados;*
4. *Las participaciones en tasas o impuestos que sean autorizados por normas específicas;*
5. *Los rendimientos de las operaciones, negocios jurídicos e inversiones que realice y demás beneficios que se generen por las operaciones autorizadas;*
6. *Los bienes muebles e inmuebles que como persona jurídica haya adquirido o adquiriera a cualquier título;*
7. *Los bienes y dineros que reciba a cualquier título.* (art. 9).

Mediante la Ley 1523/2012, se adoptó la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se estableció el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, y se determinó que los tres niveles de Gobierno (nacional, departamental y municipal) deberían formular e implementar planes de gestión del riesgo para priorizar, programar y ejecutar acciones por parte de las entidades del sistema nacional. (art. 32). El presi-

dente de la República de Colombia es quien declara el nivel de alerta roja, que activa la sala de crisis y el Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

Establecido un nivel de alerta, el paso para seguir dentro de la doctrina militar es la conformación de un puesto de mando unificado (MFRE 3-28, Apoyo de la Defensa a la autoridad civil, 2016, p. 114), con una diametral diferencia respecto de la Ley 1523/2012 y con las normas de los estados de excepción, conformando con ello un régimen normativo apartado de la Constitución y la ley, aunque en sus contenidos señale que todas sus actuaciones deberán cumplirse respetando la legislación nacional.

Respecto del apoyo a la autoridad civil, en caso de emergencias y desastres, aunque el MFRE 3-28 Apoyo de la Defensa a la autoridad civil (2016) hace relación a la Ley 1523/2012, se encuentran diferencias fundamentales que indican que se trata de un régimen especial, adoptado por las Fuerzas Militares, para lo cual la Ley 1523/2012: especifica como instancias de Dirección al presidente, al director nacional de la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, al gobernador y al alcalde (art. 9); indica el propósito de optimizar el desempeño de las diferentes entidades en la ejecución de acciones de gestión del riesgo, para lo cual se debe acudir a estas instancias: el Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo, la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, el Comité Nacional para el Conocimiento del Riesgo, el Comité Nacional de Reducción del Riesgo, el Comité Nacional de Manejo de Desastres y los Consejos departamentales, distritales y municipales de gestión del riesgo (art. 15).

Igualmente, la Ley 1523/2012 incluye como miembros del Comité Nacional de Manejo de Desastres al Director de la UNGRD y al Director Nacional de Planeación, al igual que a los comandantes de Fuerza (Ejército, Armada y Fuerza Aérea), al director nacional de Policía, al director de la Defensa Civil, al director de la Cruz Roja y un representante de la junta nacional

de Bomberos (art. 24). No incluye a las Fuerzas Armadas, respecto de la coordinación territorial en los Consejos Territoriales, y sí incluye a la Policía Nacional (art. 28). La participación militar es entonces a título de asistencia o de ejecutor por subsidiariedad positiva o negativa (art. 3.15) y de ninguna manera están llamados a asumir funciones de liderazgo y coordinación.

Por otro lado, la misma ley señala la declaratoria de situación de desastre, por el presidente de la República; y de calamidad pública, por los gobernadores o alcaldes (art. 56 y 57), y determina que en el acto administrativo donde se declare la situación de desastre o calamidad pública, se deben especificar cuáles son los organismos para la ejecución del plan respectivo, las labores y la forma como se someterán a la dirección, coordinación y control (art. 62).

La Ley 1523/2012 permite conocer que *“La declaratoria de una situación de desastre podrá producirse hasta dos (2) meses después de haber ocurrido los hechos que la justifican”* (artículo 56, parágrafo 1), de manera que se confirma que no se trata de una declaración de estado de excepción, que se hace por 90 días (art. 215 CN).

Sin tratarse del estado de excepción que faculta a las Fuerzas Militares a actuar en apoyo de la autoridad civil, se encuentran también diferencias sustanciales entre la ejecución de la atención de emergencias y desastres, Ley 1523/2012, y la doctrina militar, que pueden advertirse así:

*Los artículos 56 y 57 de la Ley 1523/2012, en la cual se ampara la doctrina militar para el cumplimiento del apoyo de la Defensa a la autoridad civil, señala que por acto administrativo (del ejecutivo, de la autoridad civil) se definen los organismos de quienes se requiere el apoyo, las labores que han de cumplir y la forma de sometimiento a la dirección, coordinación y control, de manera que:*

*La doctrina militar impone los puestos de mando unificados (PMU) para las actividades de coordinación que, como se dijo,*

*corresponden a los consejos de coordinación. A los PMU se les atribuye las siguientes funciones:*

- *Coordinar a los organismos y entidades de socorro y apoyo y velar por el adecuado cumplimiento de normas y procedimientos preestablecidos.*
- *Establecer y coordinar el centro de comunicaciones interinstitucionales.*
- *Solicitar a las autoridades de Policía o si no hay capacidad, a la unidad militar, apoyo para aislar, acordonar y mantener desalojada la zona del desastre.*
- *Iniciar las tareas de rescate, identificación, clasificación y estabilización de los heridos.*
- *Coordinar con la red de urgencias y con sus instituciones el transporte de los heridos.*
- *Informar oficialmente a los medios de comunicación sobre características del desastre o emergencia y las medidas que se adopten.*
- *Mantener informada a la sala de crisis de lo sucedido en tiempo real.* (MFRE 3-28, Apoyo de la Defensa a la autoridad civil, 2016, p. 1.15, subrayado del autor).

La doctrina militar plantea las relaciones cívico-militares dentro de un marco de cooperación y no desde el de asistencia que le determina la ley.

[2-4] *Las relaciones cívico-militares en un marco de cooperación buscan únicamente el bienestar de la población y confirman la intención estatal de integrar todas las instituciones y los esfuerzos por un interés común, el cual no es otro que lograr ser un Estado social de derecho, exitoso y funcional.* (MFRE 3-28, Apoyo de la Defensa a la autoridad civil, 2016, p. 2.2).

La doctrina militar plantea el liderazgo de las acciones de apoyo, contra sus propias afirmaciones de subordinación ante la autoridad civil.

[2-7] *En la estrategia de esta operación y en el cumplimiento de sus tareas, el Ejér-*

*cito Nacional ha delegado históricamente en sus planes de campaña a la acción integral, para que lidere el direccionamiento del trabajo interinstitucional y de esta manera coordine con los diferentes ministerios o las instituciones que ejecuten funciones a nivel nacional para apoyar a las autoridades civiles, así como a los ingenieros militares en gestión del riesgo de desastres. (MFRE 3-28, Apoyo de la Defensa a la autoridad civil, 2016, pp. 2-3)*

Afirmación que se ve complementada así en el mismo manual:

*2-17] En la estrategia de las tareas de ADAC y en su cumplimiento, el Ejército Nacional ha delegado a la acción integral liderar el trabajo interinstitucional requerido para alcanzar los procesos de recuperación social del territorio de camino a la consolidación, así como al Comando de Ingenieros para coordinar con la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) o la institución que haga sus funciones a nivel nacional en el futuro, en el caso de apoyo a desastres, lo anterior en coordinación con las unidades operativas mayores y menores.*

Pero no solo plantea el liderazgo institucional, sino también el de los ejecutores, lo cual contraría la ley, ya que cualquiera que sea la situación no se puede sustituir a la autoridad civil, legítimamente constituida:

*Es así que la naturaleza de las tareas de apoyo de (sic) la defensa a (sic) la autoridad civil requiere que la responsabilidad y autoridad para el establecimiento y ejecución de estas actividades, se delegue en el comandante de más alta jerarquía (MFRE 3-28, Apoyo de la Defensa a la autoridad civil, 2016, p. XI).*

La doctrina militar plantea autónomamente el apoyo de la defensa a la autoridad civil, caso que desborda los límites de autoridad y de subordinación:

*[2-9] Cabe decir que estas tareas nunca han sido ajenas a la institución, tanto es así que el Ejército Nacional se direcciona bajo escenarios prospectivos que convergen en la sinergia interinstitucional, que proyectan a la Fuerza hacia el futuro y generan lazos de cooperación dentro de la acción unificada, que trae consigo desarrollo y prosperidad para el país (MFRE 3-28, Apoyo de la Defensa a la autoridad civil, 2016, p. 2.3).*

Todo lo anterior se constituye en un reto para la adopción de la doctrina militar, que consistirá en integrar plenamente sus contenidos de conformidad con lo estipulado en la ley.

La antinomia del empleo de los POR

Con el sustento del Decreto 1790/2000 (vigente) se demuestra que los profesionales oficiales de la reserva no hacen parte de las FF. MM. (ver tabla 2) y a partir de ese concepto se propondrán algunas acciones para corregir y dar legitimidad absoluta a su existencia y empleo:

De acuerdo con lo estipulado en la Ley 1861/2017, se puede definir que los profesionales oficiales de reserva son una institución civil constituida por reservistas de primera y de segunda clase<sup>1</sup>, que son estimadas dentro de la clasificación de reservas bajo consideración del artículo 57 que las define así:

<sup>1</sup> En la Ley 1861/2017, se definen los reservistas de primera clase, en el artículo 53, así: a. Los colombianos que presten el servicio militar obligatorio; b. Los alumnos de las escuelas de formación de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares, así como las Escuelas de Formación de Oficiales, Suboficiales y Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional después de un (1) año lectivo; c. Los colombianos que acrediten haber prestado servicio militar en Estados con los cuales Colombia tenga convenios al respecto; d. Los alumnos de los establecimientos educativos autorizados como colegios militares o policiales dentro del territorio nacional que reciban y aprueben las tres fases de instrucción militar o policial, y aprueben el año escolar; y los reservistas de segunda clase se definen por el artículo 54: Son reservistas de segunda clase los colombianos que han definido su situación militar sin ingresar a filas.

**Tabla 2.** De la clasificación y el escalafón

Oficiales Ejército	Oficiales Armada	Oficiales Fuerza Aérea
Oficiales de las Armas.	Oficiales del Cuerpo Ejecutivo.	Oficiales del Cuerpo de Vuelo.
Oficiales del Cuerpo Logístico;	Oficiales del Cuerpo de Infantería de Marina.	Oficiales del Cuerpo de Seguridad y Defensa de Bases Aéreas.
Oficiales del Cuerpo Administrativo.	Oficiales del Cuerpo Logístico;	Oficiales del Cuerpo Logístico Aeronáutico;
Oficiales del Cuerpo de Justicia Penal Militar.	Oficiales del Cuerpo Administrativo;	Oficiales del Cuerpo Administrativo.
	Oficiales del Cuerpo de Justicia Penal Militar.	Oficiales del Cuerpo de Justicia Penal Militar.

Fuente: adaptado del artículo 10, Decreto 1790/2000. Decreto de carrera del personal de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares.

*Son reservas de la Fuerza Pública, todos los hombres y mujeres reservistas de primera clase con orientación, instrucción y formación militar o policial; o de segunda clase que voluntariamente quieran ingresar, organizados dentro de una estructura estratégica, para satisfacer las necesidades misionales de la Fuerza Pública, con el propósito de atender las exigencias en la defensa y seguridad nacional, dando cumplimiento a los planes de movilización.*

*Hacen parte de esta organización de reservas los oficiales y suboficiales de la reserva activa, soldados profesionales en retiro temporal con pase a la reserva y quienes son reservistas de primera clase, modalidades que se encuentran desarrolladas en la presente ley y en los decretos de carrera de oficiales, suboficiales, soldados profesionales del Ejército y sus equivalentes en las demás Fuerzas y la Policía Nacional y los ciudadanos colombianos que reúnan los requisitos para su ingreso.*

*Parágrafo. El Ministerio de Defensa Nacional reglamentará en un término de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, las tablas de Organización y Equipo (TOE) y demás aspectos logísticos y administrativos necesarios para su activación y puesta en funcionamiento. (Subrayado fuera del texto original). (Congreso de la República, Ley 1861, 2017, art. 57).*

De tal modo, los POR pueden considerarse como una reserva de segunda clase (ver lo subrayado) y en esa consideración es obligatorio el cumplimiento del artículo 58:

*Activación de las reservas. El Ministerio de Defensa Nacional, el Comandante General de las Fuerzas Militares y los Comandantes de Fuerza, activarán las unidades de reservas para fines de selección, organización, capacitación, entrenamiento y empleo.*

En estas condiciones, la organización de los POR se encuentra en un vacío legal de definición, porque son parte de la reserva de segunda clase, cuya actuación requiere de activación, pero en el caso de aplicar el artículo 63: “Empleo personal no movilizad. Los colombianos no movilizad militarmente podrán ser utilizados en tareas que contribuyan a la seguridad interna y el mantenimiento de la soberanía nacional” (Ley 1861, 2017, art. 63) lo que se estaría haciendo es la movilización de población en condición de empleo totalitario del Estado, contrario con la Constitución y las leyes, de forma tal que estaría planteando otra contradicción legal sobre los contenidos de la Ley 1861/2017, lo cual podría ser motivo de otra investigación académica (Blanco, 2013).

Por todo esto, la propuesta está encaminada a que, cuando se vayan a utilizar a los POR, se les haga un llamamiento a un servicio temporal,

pero que este sea de acuerdo con lo estipulado legalmente: (i) Si es un llamado a la guerra, este lo debe hacer el presidente de la República, (ii) si es un llamado para colaborar con actividades de tipo militar, el llamado se puede hacer por el ministro de Defensa, el comandante general de las FF. MM. o por el comandante del Ejército. Es decir, no se debe incurrir en llamamientos de tipo informal, realizados por un comandante de Batallón o un comandante de Brigada, entre otros, pues se estaría incumpliendo con lo dispuesto por ley (Molina, 2016).

Sin embargo, se sugiere que la organización de los POR se defina como una organización civil y su empleo se realice mediante un convenio, en el cual se especifique que se está requiriendo personal de tipo civil, para realizar actividades militares, junto con las demás especificaciones que sean necesarias. Lo que se trata es de enfatizar que los POR no pueden ser un híbrido, sin ninguna categoría legal.

## Conclusión

En definitiva, todas las propuestas que se han realizado en esta investigación pretenden superar las incongruencias o vacíos identificados en ella. Estas propuestas son, a su vez, retos que deben ser afrontados por el Ejército Nacional y por las entidades que lo regulan, en aras de afrontar el futuro de posconflicto que se avecina (escenario optimista) o el de un retorno recrudescido del conflicto interno (escenario pesimista).

## Referencias bibliográficas

- Alcaldía Mayor de Bogotá, Régimen Legal de Bogotá, D. C. (1994). *Decreto 4147, por el cual se crea la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, se establece su objeto y estructura*. Bogotá: En Diario Oficial núm. 48.242, 3 de noviembre de 2011. Recuperado de: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=44600>
- Alcaldía Mayor de Bogotá, Régimen Legal de Bogotá, D. C. (1994). *Ley 137, por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia*. Bogotá: En Diario Oficial núm. 41.379, 3 de junio de 1994. Recuperado de: [https://mintic.gov.co/portal/604/articulos-3660\\_documento.pdf](https://mintic.gov.co/portal/604/articulos-3660_documento.pdf)
- Alcaldía Mayor de Bogotá, Régimen Legal de Bogotá, D. C. (2012). *Ley 1523, por la cual se adopta la política nacional de gestión de riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de gestión de Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones*. Bogotá: En Diario Oficial núm. 48. 411, 24 de abril de 2012.
- Blanco, C. (2013). Aproximación a la noción de soberanía estatal en el marco del proceso Andino de integración en *Revista Republicana*, *Revista Republicana*, (15). Recuperado a partir de <http://ojs.urepublicana.edu.co/index.php/revistarepublicana/article/view/23>
- Caldwell IV William, B. y. Leonard Steven M. (2008). Manual de Campaña 3-07 Operaciones de Estabilidad: vigorizando el motor del cambio. *Military Review*, *noviembre-diciembre 2008*. Recuperado de: [https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/Spanish/MilitaryReview\\_20081231\\_art006SPA.pdf](https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/Spanish/MilitaryReview_20081231_art006SPA.pdf)
- Clausewitz. K. V. (2016). *De la Guerra*, Greenbooks Editore, ISBN 978-88-99637-95-5 Edición Digital, julio 2016. Disponible en: [https://books.google.com.co/books?id=\\_fakDAAAQBAJ&pg=PA26&lpg=PA26&dq=continua+ci%C3%B3n+de+la+actividad+pol%C3%ADtica+por+otros+medios&source=bl&ots=DCm5YagO83&sig=d5RdJx0PQmeGYux1onBLdEbYyE&hl=es&sa=X&ved=2ahUKEwi4qZq59\\_LfAhWHrFkKHYliBn4Q6AEwB3oECAAQAQ#v=onepage&q=continua+ci%C3%B3n+de+la+actividad+pol%C3%ADtica+por+otros+medios&f=false](https://books.google.com.co/books?id=_fakDAAAQBAJ&pg=PA26&lpg=PA26&dq=continua+ci%C3%B3n+de+la+actividad+pol%C3%ADtica+por+otros+medios&source=bl&ots=DCm5YagO83&sig=d5RdJx0PQmeGYux1onBLdEbYyE&hl=es&sa=X&ved=2ahUKEwi4qZq59_LfAhWHrFkKHYliBn4Q6AEwB3oECAAQAQ#v=onepage&q=continua+ci%C3%B3n+de+la+actividad+pol%C3%ADtica+por+otros+medios&f=false)
- De Bordeje Morencos, F. (1981). *Diccionario militar, estratégico y político*. Madrid, España: Editorial San Martín.

- Garzón, E. (2013) Globalización del Derecho, fetichismo legal el velo de los Derechos Humanos, en *Revista Verba Iuris*, No. 30.
- Goldstein Patricio M. (2017). *El concepto de la guerra en la modernidad temprana*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: ExLibrisTeseo-Press 10510. Recuperado de: <https://www.teseopress.com/guerra/front-matter/introduccion-4/>
- Guarín, E. A. y Aldana, J. (2016). Estado jurisdiccional y bien común. *Revista Verba Iuris*, 11(36), pp. 13-26.
- Hernández Angarita, O. (2018). Estadísticas de secuestro y extorsión en Colombia, enero a diciembre de 2017. *Ágora Consultorías, Boletín ágora consultorías*. 23 de enero de 2018. Recuperado de: <https://es.slideshare.net/donorlan/boletin-agora-consultorias-estadistica-de-secuestro-y-extorsion-en-colombia-a-diciembre-de-2017>
- Huertas, O., Leyva, M., Lugo, L., Perdomo, W., Silvero, A. (2016). Entre la minimización y la expansión del Derecho Penal: la presencia de Beccaria en el debate contemporáneo en *Revista IUSTA*, N.º 44 (1)
- Ibáñez Najar, J. E. (2005). *Seguridad nacional, seguridad del Estado y seguridad ciudadana. Una aproximación jurídica*. Universidad Sergio Arboleda. Bogotá: Fundación Cultural Javeriana de Artes Gráficas.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (2005). *Manual de Derechos Humanos para las Fuerzas Armadas (MDHFA)*. Víctor Rodríguez Rescia ... [et ál.]. San José, Costa Rica: Mundo Gráfico, S. A.
- Iverson Jens. (2017). *¿Para qué sirve jus post bellum? La función de jus post bellum en el derecho internacional*. Universiteit Leiden. Recuperado de: <https://www.universiteitleiden.nl/en/news/2017/09/whats-jus-post-bellum-for>
- Molina González, Y. (2016). Derecho penal del enemigo y Dignidad Humana, *Revista Verba Iuris*, 11(36), pp. 135-146.
- Organización de los Estados Americanos. (OEA). (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. San José, Costa Rica: Departamento de Derecho Internacional, OEA. Recuperado de: [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm)
- Reino de España, Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica. (2000). José María Aznar (2000). Libro Blanco de la Defensa 2000. Madrid: Centro de Publicaciones, ed. Recuperado de: <http://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/libro-blanco-defensa-2000.pdf>
- República de Colombia, Asamblea Nacional Constituyente (1991). *Constitución Política de Colombia de 1991*.
- República de Colombia, Comando del Ejército (1987). *Reglamento EJC 3-10 Restringido*. Bogotá: Imprenta y publicaciones de las Fuerzas Militares
- República de Colombia. Congreso de la República. (2017). *Ley 1861 de 2017, por la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento, control de reservas y la movilización*. Bogotá: En Diario Oficial núm. 50.315, 4 de agosto de 2017. Recuperado de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1861\\_2017.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1861_2017.html)
- República de Colombia, Corte Constitucional. (1992). *Sentencia de Constitucional C-004 con ponencia del Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz*. Bogotá. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/C-004-92.htm>
- República de Colombia, Corte Constitucional. (2001). *Sentencia de Constitucional C-1287 con ponencia del Magistrado Marco Gerardo Monroy Cabra*. Bogotá: recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-1287-01.htm>
- República de Colombia, Corte Constitucional. (2002). *Sentencia de Constitucional C-251 con ponencia del Magistrado María Inés Vargas Hernández y Eduardo Montealegre Lynett*. Bogotá: recuperado de: <http://www.cortecons>

- titucional.gov.co/relatoria/2002/C-251-02.htm
- República de Colombia, Corte Constitucional. (2002). *Sentencia de Constitucional C-802 con ponencia del Magistrado Jaime Córdoba Triviño*. Bogotá. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-802-02.htm>
- República de Colombia, Ejército Nacional. (2016). Centro de Doctrina del Ejército (Cedoe). (2016). *Manuales Fundamentales del Ejército*. Disponible en: <https://www.cedoe.mil.co/>
- República de Colombia, Ejército Nacional. (2016). *Doctrina Damasco, MFE 1-0, El Ejército*.
- República de Colombia, Ejército Nacional. (2016). *Doctrina Damasco, MFE 1-01, Doctrina*.
- República de Colombia, Ejército Nacional. (2016). *Doctrina Damasco, MFE 3-07, Estabilidad*.
- República de Colombia, Ejército Nacional. (2016). *Doctrina Damasco, MFE 3-28, Apoyo de la Defensa a la autoridad civil*.
- República de Colombia, Ejército Nacional. (2016). *Doctrina Damasco, MFE 4-0, Sostenimiento*.
- República de Colombia, Ejército Nacional. (2016). *MFRE 3-28 Apoyo de la Defensa a la Autoridad Civil*.
- República de Colombia, Ministerio de Defensa. (2000). *Decreto 1512, por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Defensa Nacional y se dictan otras disposiciones*. Bogotá: En Diario Oficial núm. 44.125, 11 de agosto de 2000. Recuperado de: [https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Sobre\\_el\\_Ministerio/fondelibertad/Dec\\_1512\\_2000.pdf](https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Sobre_el_Ministerio/fondelibertad/Dec_1512_2000.pdf)
- República de Colombia. Ministerio de Defensa Nacional. (2000). *Decreto Ley 1790, por el cual se modifica el Decreto que regula las normas de carrera del personal de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares*. Bogotá: En Diario Oficial núm. 44.161, 14 de septiembre de 2000. Recuperado de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_1790\\_2000.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_1790_2000.html)
- República de Colombia, Ministerio de Defensa. (2016). *Plan Estratégico del Sector Defensa y Seguridad. Guía de Planeamiento Estratégico 2016-2018*. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional. Recuperado de: [https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Sobre\\_el\\_Ministerio/Planeacion/Políticas/Guia\\_Planeamiento\\_Estrategico\\_2016-2018.pdf](https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Sobre_el_Ministerio/Planeacion/Políticas/Guia_Planeamiento_Estrategico_2016-2018.pdf)
- República de Colombia, Presidencia, Alto Comisionado para la Paz. (2016). *Acuerdo Final 24.11.2016*. Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Recuperado de: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>
- República de Colombia, Presidencia de la República. (1988). *Decreto 1605, por el cual se aprueba el "Reglamento de Publicaciones Militares" FF.M.M. 3-1 (Público)*. Bogotá: En Diario Oficial núm. 38451. 9, 8 de agosto de 1988.
- Rodríguez, Gloria Amparo. (2017). Desafíos de la gestión ambiental en Colombia. *Revista Semana*, 27 de marzo de 2017. Recuperado de: <https://sostenibilidad.semana.com/opinion/articulo/desafios-de-la-gestion-ambiental-en-colombia/37408>
- Saidiza, H. & Carvajal, J. (2016). Crisis del Estado de derecho en Colombia: un análisis desde la perspectiva de la legislación penal en *Revista IUSTA*, N.º 44 (1), pp. 17-39
- Tirado M., Bedoya, J. & Blanco, A. (2016). Bioética y Transhumanidad: Hacia una aproximación al consumo de sustancias nootrópicas en el campo académico en *Bioética y Docencia*. (pp. 91-119). Edit Ibáñez. Bogotá – Colombia. Documento extraído el 3 de febrero de 2019 de <https://repository.usta.edu.co/handle/11634/1527>