

Honorables Magistrados

Corte Constitucional

At.: H. Magistrado sustanciador: Dr. Rodrigo Escobar Gil.

E. S. D.

Ref.: Intervención ciudadana en el proceso de constitucionalidad radicado como D-003720 y D-003722 de 2001 contra la ley 684 de 2001 *“por la cual se expiden normas sobre la organización y el funcionamiento de la seguridad y defensa nacionales”*.

GUSTAVO GALLÓN GIRALDO, identificado con la cédula de ciudadanía número 19.157.375 de Bogotá, mayor de edad y vecino de Bogotá, obrando en nombre propio y también como Director de la COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS, corporación civil sin ánimo de lucro, domiciliada en Bogotá, CARLOS RODRÍGUEZ MEJÍA, identificado con la cédula de ciudadanía número 19'200.716 de Bogotá, mayor de edad y vecino de Bogotá, Subdirector de la COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS; IRIS MARÍN ORTIZ, identificada con la cédula de ciudadanía número 52.422.979 de Bogotá, mayor de edad y vecina de Bogotá, miembro de la COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS; CAROLINA SALAZAR HOLGUIN, identificada con la cédula de ciudadanía número 52.416.117 de Bogotá, mayor de edad y vecina de Bogotá, miembro de la COMISION COLOMBIANA DE JURISTAS; MARTHA CECILIA RUIZ CABIELES, identificada con la cédula de ciudadanía número 52.418.771 de Bogotá, mayor de edad y vecina de Bogotá, miembro de la COMISION COLOMBIANA DE JURISTAS; ALEJANDRO ANGULO NOVOA, identificado con la cédula de ciudadanía número 155.014 de Bogotá, mayor de edad y vecino de Bogotá, obrando en nombre propio y también en representación de la FUNDACIÓN CENTRO DE INVESTIGACION Y EDUCACIÓN POPULAR CINEP, entidad sin ánimo de lucro, domiciliada en Bogotá; REINALDO VILLALBA VARGAS, identificado con la cédula de ciudadanía número 11.337.647 de Fusagasugá, mayor de edad y vecino de Bogotá, obrando en nombre propio y también en representación de la CORPORACIÓN COLECTIVO DE ABOGADOS “JOSE ALVEAR RESTREPO”, entidad sin ánimo de lucro, domiciliada en Bogotá; EDUARDO CALA FLÓREZ, identificado con la

cédula de ciudadanía número 19.430.462 de Bogotá, mayor de edad y vecino de Bogotá, obrando en nombre propio y también en representación de la FEDERACIÓN NACIONAL DE SINDICATOS BANCARIOS COLOMBIANOS “FENASIBANCOL”, organización sindical de Segundo Grado con domicilio en Bogotá; LUIS ERNESTO RODRÌGUEZ PESCA, identificado con la cédula de ciudadanía número 19.250.337 de Bogotá, mayor de edad y vecino de Bogotá, obrando en nombre propio y también en representación del SINDICATO DE TRABAJADORES Y EMPLEADOS UNIVERSITARIOS DE COLOMBIA “SINTRAUNICOL” SECCIONAL BOGOTÁ, organización sindical de Primer Grado y de rama de actividad económica, domiciliada en Soacha; ROQUE MIGUEL RODRÌGUEZ, identificado con la cédula de ciudadanía número 13.892.527 de Barrancabermeja, mayor de edad y vecino de Bogotá, obrando en nombre propio y también en representación del SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE LA INDUSTRIA COLOMBIANA DE LLANTAS S.A. “SINTRAICOLLANTAS”, organización sindical de Primer Grado y de Base, con domicilio en Bogotá; JESÚS ANTONIO QUIÑONEZ LÓPEZ, identificado con la cédula de ciudadanía número 19.376.447 de Bogotá, mayor de edad y vecino de Bogotá, obrando en nombre propio y también en representación del SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE LA INDUSTRIA TRANSFORMADORA DEL CAUCHO, PLÁSTICO, POLIETILENO, POLIURETANO, SINTÉTICOS, PARTES Y DERIVADOS DE ESTOS PROCESOS “SINTRAINCAPLA”, organización sindical de Primer Grado y de Industria, con domicilio en Soacha; RAFAEL TOBÍAS PEÑA CARREÑO, mayor de edad, domiciliado y residente en Bogotá, identificado con la cédula de ciudadanía número 5.711.964 de Puente Nacional, obrando en nombre propio y también en representación de la UNIÓN NACIONAL DE EMPLEADOS BANCARIOS “U.N.E.B.”, organización sindical de Primer Grado y de Industria, con domicilio en Mosquera, presentamos ante ustedes el presente escrito para ejercer intervención ciudadana en el proceso de constitucionalidad de la referencia.

I. ÍNDICE

I. ÍNDICE

II. FUNDAMENTO DE LA INTERVENCIÓN

III. CONCEPTO DE LA VIOLACION

1. VICIOS DE FONDO

1.1. UNA EXPLICACIÓN NECESARIA: EL "PODER NACIONAL" Y EL "SISTEMA DE SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL"

1.1.1. ÓRGANOS Y PLANEAMIENTO DEL "SISTEMA DE SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL"

1.1.2. EL PAPEL DEL "PODER NACIONAL" EN EL "SISTEMA DE SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL"

1.1.3. ¿QUÉ ES EL "PODER NACIONAL"?

1.2. VICIOS DE FONDO RELACIONADOS CON LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL CONCEPTO DE "PODER NACIONAL"

1.2.1. VIOLACIÓN DEL PRINCIPIO DE PLURALISMO DEMOCRÁTICO Y DESCONOCIMIENTO DE LOS FINES CONSTITUCIONALES DEL ESTADO

1.2.2. VIOLACIÓN DEL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES

1.2.3. ASIGNACIÓN DE DEBERES A LA CIUDADANÍA LIMITANDO EL DEBER DE GARANTÍA DEL ESTADO

1.2.4. VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE PRIMACÍA DEL PODER CIVIL SOBRE EL PODER MILITAR Y USURPACIÓN DE COMPETENCIAS DE AUTORIDADES EN MATERIA ECONÓMICA, POLÍTICA, SOCIAL Y CULTURAL POR UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD

1.2.5. VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA DE LA RAMA JUDICIAL

1.2.6. VIOLACION DE NORMAS DE DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

1.2.7. VIOLACION AL PRINCIPIO DEMOCRATICO POR EL ESTABLECIMIENTO DE LA IRRESPONSABILIDAD ABSOLUTA DE LOS FUNCIONARIOS QUE PARTICIPAN EN LA ELABORACION

DE LOS DOCUMENTOS DE PLANEAMIENTO Y EN LAS DELIBERACIONES DE LOS ÓRGANOS DEL SISTEMA DE DEFENSA Y SEGURIDAD NACIONAL

1.3. OTROS VICIOS DE FONDO

1.3.1. NOCIÓN ERRADA DE ORDEN PÚBLICO

1.3.2. TEATROS DE OPERACIONES Y DE LAS NORMAS QUE REGULAN LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN

1.3.3. ATRIBUCIÓN DE FUNCIONES DE POLICÍA JUDICIAL A LAS FUERZAS ARMADAS

1.3.4. SUPRESIÓN DEL LÍMITE TEMPORAL PARA PONER A DISPOSICIÓN DE UNA AUTORIDAD JUDICIAL A LA PERSONA CAPTURADA EN FLAGRANCIA

1.3.5. DESCONOCIMIENTO DE LA AUTONOMÍA DE LA PROCURADURÍA

1.3.6. FAVORECIMIENTO A LA IMPUNIDAD DE LAS FALTAS DISCIPLINARIAS COMETIDAS POR MIEMBROS DE LA FUERZA PÚBLICA

1.3.7. REGLAMENTACIÓN INDEBIDA SOBRE EL USO DE LA FUERZA

1.3.8. DELEGACION INDEBIDA DE LA ATRIBUCIÓN DEL PRESIDENTE DE EJERCER LA CONDUCCIÓN OPERATIVA DE LAS FUERZAS ARMADAS

1.3.9. VIOLACIÓN DEL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

2. VICIOS DE FORMA

2.1. INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS NORMAS QUE DEBIERON HABER SIDO TRAMITADAS POR COMISIONES CONSTITUCIONALES DISTINTAS A LAS COMISIONES SEGUNDAS DEL CONGRESO

2.2. UNIDAD DE MATERIA

2.3. INCONSTITUCIONALIDAD TOTAL DE LA LEY POR AUSENCIA DEL PRIMER DEBATE

IV. PETICIÓN

V. SOLICITUD DE AUDIENCIA

VI. PRUEBAS

1. DOCUMENTALES

2. OFICIOS

VII. ANEXOS

VIII. NOTIFICACIONES

II. FUNDAMENTO DE LA INTERVENCIÓN

Las personas que suscribimos este escrito, presentamos ante ustedes intervención ciudadana en el proceso de constitucionalidad de la referencia en ejercicio de la facultad mencionada en el numeral 1º del artículo 242 de la Constitución y en el artículo 7º del decreto 2067 de 1991 con la finalidad de apoyar las peticiones presentadas por los demandantes del proceso.

III. CONCEPTO DE LA VIOLACION

En opinión de las personas que suscriben la presente intervención ciudadana, la ley 684 de 2001 adolece de inconstitucionalidad por vicios de fondo y vicios de trámite que a continuación se expondrán. En primer lugar se hará alusión a los vicios de fondo después de lo cual se hará referencia a los vicios de trámite.

1. VICIOS DE FONDO

Muchos de los artículos de la ley demandada están íntimamente relacionados entre sí, de tal forma que el contenido y alcance de uno de ellos no es del todo comprensible sin tener en cuenta otras prescripciones de la misma ley, que lo complementan, amplían o precisan. Esto es particularmente válido en relación con el concepto de "poder nacional", que la ley 684 introduce en las instituciones colombianas. Por ello, los cargos contra la constitucionalidad de las normas de esta ley no se harán siguiendo el orden de numeración de cada uno de sus artículos, sino que se reordenarán en función de temas. Así, un mismo artículo podrá ser acusado de inconstitucional en diversas oportunidades y por distintos motivos en el presente documento. Cuando ello ocurra, se procurará advertirlo.

Esta metodología puede entrañar dificultades. Pero, dadas las especiales características de la ley, parece ser la vía más adecuada para percibir la inconstitucionalidad profunda de muchas de las normas de la ley 684 que, aisladamente consideradas, podrían parecer inocuas. Para facilitar la comprensión de ese tratamiento de conjunto, se hace necesario indicar en qué forma se desarrollarán los cargos y, especialmente, en qué consisten el "poder nacional" y el "sistema de seguridad y defensa nacional" establecidos en la ley.

Los vicios de fondo de que adolece la ley 684 se exponen en dos subcapítulos dentro del presente escrito. El primero de ellos se refiere al "poder nacional" como concepto inconstitucional que atraviesa la estructura fundamental de la ley 684 de 2001 y que provoca la inconstitucionalidad de varios artículos de la misma.

El segundo de los subcapítulos se refiere a la inconstitucionalidad de normas que pueden no ser inherentes al concepto de "poder nacional", pero que también contrarían gravemente el Estado social de derecho. En primer lugar, se analizará la concepción de orden público que, en contradicción con la Constitución, se desarrolla en la ley. En segundo lugar, se estudiará la inconstitucionalidad de los llamados "teatros de operaciones" y del artículo 62 en cuanto vulneran normas relativas a los estados de excepción. Los teatros de operaciones son zonas del territorio nacional donde se instaurarían estados de excepción no previstos en la Constitución y en los cuales la fuerza pública prevalecería sobre las autoridades civiles, permitiéndose una excesiva e inconstitucional restricción de derechos fundamentales. En tercer lugar, se examinará la inconstitucionalidad de las normas a través de las cuales se otorgan facultades y prerrogativas inconstitucionales a las fuerzas militares, tales como la atribución de funciones de policía judicial, la supresión del límite temporal para poner a disposición de una autoridad judicial a la persona capturada en flagrancia, la disminución de términos para el desarrollo de investigaciones disciplinarias -favoreciendo la impunidad de las mismas-, la reglamentación indebida del uso de la fuerza y la asignación de la conducción operativa en cabeza de los Comandantes de Fuerza y al Director de la Policía Nacional pasando por alto las atribuciones del Presidente en esa materia. Por último, se analizará la inconstitucionalidad de la norma que impone a las entidades territoriales la apropiación de recursos para gastos de defensa y seguridad nacional.

1.1. UNA EXPLICACIÓN NECESARIA: EL "PODER NACIONAL" Y EL "SISTEMA DE SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL"

La ley 684 de 2001 tiene como base el concepto de "poder nacional". Dicho "poder nacional" no está previsto en la Constitución, que habla exclusivamente de "poder público" (art. 3º), integrado por tres ramas: la legislativa, la ejecutiva y la judicial (art. 113), además de otros órganos autónomos e independientes para el cumplimiento de las demás funciones del Estado, como el ministerio público, la Contraloría General de la República y la organización electoral (arts. 117 a 120). Las atribuciones y características asignadas por la ley 684 a ese "poder nacional" lo constituyen virtualmente en un poder paralelo al poder público o, en el mejor de los casos, en una cuarta rama del poder público. Para expresarlo en términos sencillos, en un cuarto poder dentro del Estado.

En efecto, una lectura integral y sistemática de la mencionada ley permite concluir que el "poder nacional" estaría constituido por la fusión del Estado y de la sociedad para ejercer funciones de seguridad y defensa nacional definidas en forma secreta por el alto mando militar y policivo y aprobadas formalmente por el Presidente de la República, también en forma secreta o reservada, pero de obligatorio cumplimiento por parte de la ciudadanía, así como de los otros órganos y autoridades del Estado. La definición de tales funciones u obligaciones sería ajena a la deliberación del Congreso y al control de la rama judicial y del ministerio público, con lo cual el "poder nacional" sería no solamente un cuarto poder, sino que se erigiría por encima de las tres ramas del poder público y de las entidades estatales de control, constitucionalmente definidas.

Esta noción de "poder nacional" es claramente inconstitucional. Viola toda la Constitución, de manera general y, de manera particular, los elementales principios de separación de poderes y de pluralismo democrático, entre muchos otros postulados básicos. Pero la noción de "poder nacional" no está definida en una sola norma de la ley 684, sino en varias de ellas en forma complementaria y hasta contradictoria. Por ello, antes de presentar los cargos concretos contra determinados artículos de la ley, relacionados con esta institución del "poder nacional", es necesario mirarlos en conjunto y hacerse a una idea de la manera como interactúan para dar lugar a la configuración de un cuarto poder, que rebasa los confines del poder público y de sus tres ramas.

1.1.1. ÓRGANOS Y PLANEAMIENTO DEL “SISTEMA DE SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL”

El objeto de la ley 684 de 2001, de acuerdo a su artículo 1º, es el de definir y conformar un “sistema de seguridad y defensa nacional”. Los órganos centrales del sistema son teóricamente el Consejo Superior de Seguridad y Defensa Nacional (arts. 13 y 14), y los consejos territoriales de seguridad y defensa (regionales, departamentales, distritales, metropolitanos y municipales: arts. 31 a 35)¹. Igualmente, la ley crea órganos adicionales, como la junta de inteligencia estratégica (art. 47) y el consejo nacional de movilización (art. 63)². En la práctica, sin embargo, el Consejo Superior y los Consejos territoriales de seguridad y defensa no tienen capacidad decisoria, sino simplemente evaluativa y de asesoría (arts. 15.a y 36.a y b). Quien toma decisiones en materia de seguridad y defensa es, formalmente el Presidente de la República, sobre la base de lo que le proponga el Ministro de Defensa en coordinación con los comandantes militares y el Director de la Policía (arts. 20 y 21).

Las decisiones en esta materia se concretan en el planeamiento de la seguridad y defensa nacional. El planeamiento se encuentra desarrollado en el título III de la ley. De acuerdo al artículo 37, es la “*interacción coordinada de los fines, recursos y estrategias de los diferentes organismos del Estado para el logro de los objetivos del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional*”. El planeamiento se desarrolla a través de varios "documentos" regidos por el plan de seguridad y defensa nacional que, de acuerdo al artículo 38 de la ley, establece “*políticas, metas, objetivos y procedimientos orientados a la preparación y aplicación del poder nacional*” (negrilla fuera de texto).

El planeamiento se realiza en cuatro niveles, a saber: el nivel estratégico nacional, el de planeamiento estratégico general, el de planeamiento operativo y el de planeamiento táctico. Estos niveles están estructurados jerárquicamente, de tal manera que el nivel de planeamiento táctico está subordinado al nivel de planeamiento operativo; el nivel de planeamiento operativo está subordinado al nivel

¹ Los Consejos de seguridad y defensa están integrados por el respectivo jefe de gobierno (Presidente de la República, Ministro del Interior, Gobernador o Alcalde), alguno o algunos de sus colaboradores de gabinete (Ministros del Interior, de Relaciones Exteriores y de Defensa en el Consejo Superior, y secretarios de gobierno en los restantes casos) y los jefes de organismos de seguridad (Comandante de las Fuerzas Militares, Director de la Policía y Director del DAS). En el Consejo Superior participan también los presidentes de las Comisiones Segundas Constitucionales del Congreso.

² El título II de la ley, que desarrolla el sistema de defensa y seguridad nacional, establece, además, los organismos del mismo. De acuerdo al artículo 11, los organismos del sistema son la Presidencia de la República, el Congreso de la República, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Defensa Nacional, el Comando General de las Fuerzas Militares, el Ejército Nacional, la Armada Nacional, la Fuerza Aérea Colombiana, la Policía Nacional y el Departamento Administrativo de Seguridad (D.A.S.). De otro lado, la ley establece responsabilidades específicas para algunas entidades estatales, como el Departamento Nacional de Planeación (art. 27); y para los ministerios, los departamentos administrativos, las gobernaciones y las alcaldías (art. 29).

de planeamiento estratégico general; y este último está subordinado al nivel de planeamiento estratégico nacional³.

Cada uno de los niveles de planeamiento, excepto el nivel de planeamiento táctico, que es un nivel de ejecución únicamente, está conformado por un conjunto de documentos, así:

a) El nivel de mayor jerarquía, valga decir, el nivel de planeamiento estratégico nacional está conformado por los "documentos primarios"; estos son, según el artículo 41:

1. En primer lugar, el documento de "objetivos nacionales", y dos documentos más específicos, basados en ese: el documento de objetivos estratégicos de largo plazo y el de objetivos estratégicos transitorios;
2. El documento de apreciación político estratégica;
3. El documento de estrategia de seguridad y defensa nacional; y
4. El pronóstico de disponibilidad presupuestal.

b) El nivel de planeamiento estratégico general está conformado por los "documentos secundarios", y estos son, según el artículo 42:

1. El documento de planeamiento estratégico;
2. El plan de capacidades estratégicas;
3. El plan de desarrollo sectorial;
4. Los planes de guerra;
5. El programa de acción conjunta entre la Policía y las Fuerzas Militares;
6. El plan de seguridad ciudadana; y
7. El presupuesto de seguridad y defensa nacional⁴.

c) El tercer nivel de jerarquía en el planeamiento, el nivel de planeamiento operativo, está conformado por los siguientes documentos, según el artículo 44:

1. Los programas de objetivos de cada una de las Fuerzas Militares y la Policía;
2. Los planes de campaña; y

³ Para mayor ilustración, ver el mapa del sistema de planeamiento que se anexa a esta intervención.

⁴ Los "documentos primarios" y los "documentos secundarios" conforman el "plan de seguridad y defensa nacional", que es el documento básico del sistema, según el artículo 39: "*Planeamiento de seguridad y defensa nacional. Es el documento que define las políticas, objetivos y la estrategia del Plan de Seguridad y Defensa nacional, que será proyectado para un periodo de cuatro (4) años, y se evaluará y adecuará anualmente. Está conformado por los Documentos Primarios y Secundarios. Será elaborado y ejecutado bajo la responsabilidad del Presidente de la República*".

3. El programa anual de adquisiciones.

d) Como se dijo anteriormente, el nivel de planeamiento táctico no consta de documentos, pues es un nivel de ejecución únicamente.

Los documentos primarios y secundarios, así como las deliberaciones y actas de los consejos son de carácter reservado y por tiempo indefinido, de conformidad con el artículo 19 y el párrafo 2º del artículo 36. De acuerdo a lo anterior, el planeamiento del “poder nacional” es secreto.

1.1.2. EL PAPEL DEL "PODER NACIONAL" EN EL “SISTEMA DE SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL”

El “sistema de seguridad y defensa nacional” está estructurado en función de la creación y activación del “poder nacional”. Ello es claro en las siguientes referencias que a dicho concepto se hacen a lo largo de la ley:

- El artículo 6º, al definir la defensa nacional, establece que ésta es la *“integración y acción coordinada del **Poder Nacional** para perseguir, enfrentar y contrarrestar en todo tiempo y cualquier momento, todo acto de amenaza o agresión de carácter interno o externo que comprometa a la soberanía e independencia de la Nación, su integridad territorial y el orden constitucional”* (negritas fuera de texto).
- El artículo 13 de la ley, al definir el Consejo Superior de Seguridad y Defensa, establece que el Consejo es *“el instrumento para garantizar el debido planeamiento, dirección, ejecución y coordinación de todos los elementos del **Poder Nacional** y su fortalecimiento, con miras a garantizar la Seguridad Nacional”* (negritas fuera de texto).
- El artículo 20 de la ley establece como primera función del Presidente: *“a) Dirigir los campos del **Poder Nacional**”* (negritas fuera de texto).
- El artículo 38 de la ley, al definir el planeamiento estratégico nacional y el documento en el cual se plasma, que es el documento de mayor jerarquía dentro del sistema de planeamiento, establece que éste consiste en el *“establecimiento de políticas, metas, objetivos y procedimientos orientados hacia la preparación y aplicación del **Poder Nacional**”* (negritas fuera de texto).

- El artículo 42 de la ley, cuando hace referencia al segundo nivel de planeamiento, es decir, el nivel de planeamiento estratégico general, dice que el mismo es *“el nivel de planeamiento donde se integran los fines, medios y políticas del **Poder Nacional**, con el propósito de desarrollar la finalidad del Sistema de Defensa. Se consigna en los Documentos Secundarios de Defensa, de acuerdo con los lineamientos del Planeamiento Estratégico Nacional”* (negrilla fuera de texto).
- El artículo 43 de la ley, que establece los "documentos secundarios" que desarrollan el nivel de planeamiento estratégico general, prescribe que *“estos documentos corresponden al nivel de planeamiento estratégico de Ministerios, Departamentos Administrativos y demás organismos gubernamentales. En ellos se deben consignar las medidas de coordinación indispensables para su ejecución **dentro de la respectiva expresión del poder.** (...)”* (negrillas fuera de texto).
- El artículo 62 define la "movilización nacional" como *“un proceso permanente e integrado que consiste en aplicar en todo tiempo y en cualquier lugar del territorio nacional el conjunto de normas, preceptos, estrategias y acciones que permiten **adecuar el Poder Nacional en la forma de organización funcional, en los sectores público y privado** para atender y conjurar cualquier emergencia provocada por una calamidad pública o catástrofe natural. (...)”* (negrillas fuera de texto).

Todo el “sistema de seguridad y defensa nacional” gira entonces en torno a la organización del "poder nacional". Pero no es fácil descifrar en qué consiste ese misterioso "poder nacional".

1.1.3. ¿QUÉ ES EL "PODER NACIONAL"?

Si nos atuviésemos al artículo 3º de la ley 684 de 2001, el "poder nacional" consistiría en *“la capacidad del Estado colombiano de ofrecer todo su potencial para responder ante situaciones que pongan en peligro el ejercicio de los derechos y libertades, y para mantener la independencia, la integridad, autonomía y la soberanía nacional en concordancia con lo establecido en los artículos 2º y 95 de la Constitución”*. A primera vista, y en la medida en que esta definición alude a "la capacidad del Estado", de manera ligera se podría concluir que el "poder nacional" no es otra cosa que el poder del Estado, es decir, el poder público, definido como tal en la Constitución. Sin embargo, esa conclusión no es

congruente con el resto de disposiciones que se refieren al "poder nacional" en el texto de la misma ley, ni con los antecedentes de la misma.

- a. Varios artículos de la ley, al mencionar el "poder nacional", se refieren no solamente a las autoridades y los recursos estatales sino también a las potencialidades y recursos privados, como parte de ese "poder nacional". Así, el artículo 1º dice que el objeto de esta ley es definir y conformar un "sistema de seguridad y defensa nacional" *"que adecue efectiva y eficientemente los recursos con que cuenta el Estado, de conformidad con sus atribuciones, y de los ciudadanos, de conformidad con sus deberes constitucionales para asegurar razonablemente y en condiciones de igualdad, la seguridad y la defensa nacional"* (negritas fuera de texto). El artículo 7º define a la seguridad ciudadana como *"la acción integrada de las autoridades y de la comunidad para garantizar la certeza del ejercicio de los derechos (...)"* (negritas fuera de texto). El artículo 62 define la movilización como un proceso que permita *"adecuar el poder nacional en la forma de organización funcional, en los sectores público y privado para atender y conjurar cualquier emergencia"* (negritas fuera del texto). Quizás este artículo 62 sea el que en forma más explícita aclara que el sentido de hablar de un "poder nacional", tal como lo hace la ley, es el de organizar a los sectores público y privado en función de las políticas de seguridad y defensa nacional.
- b. Otros artículos de la ley hacen mención a los "campos del poder nacional" (art. 20) o, lo que es lo mismo, los "elementos" (art. 13) o las "expresiones" (art. 43) del "poder nacional". Aunque la ley no indica cuáles son los campos del "poder nacional", estos serían el "campo político, económico, social y militar", como se encontraba dispuesto en el artículo 3º del proyecto aprobado en plenaria del Senado de la República, que establecía:

"Poder Nacional. Es la suma de energías, capacidades y recursos de todo orden que la Nación posee para alcanzar y mantener interna y externamente, los objetivos nacionales.

*El poder nacional se expresa en los **campos político, económico, social y militar**"* (negritas fuera de texto)⁵.

Que la ley de seguridad nacional no hubiera indicado cuáles son los "campos" en los que se expresa el "poder nacional", tal como lo hacía el proyecto, no impide que esta enumeración sea revivida por las normas que posteriormente

⁵ Gaceta del Congreso No. 504, jueves 14 de diciembre de 2000, página 23.

reglamenten la ley 684⁶. Es decir que, de acuerdo a lo anterior, el "poder nacional", como suma de recursos de toda índole, abarca recursos políticos, económicos, sociales y militares del Estado y de la sociedad que se concentran para el cumplimiento de los objetivos del sistema, que son los "objetivos nacionales" y que se encuentran consignados en documentos primarios de carácter reservado, de acuerdo al artículo 19 de la ley. A través de documentos reservados, se establecen los objetivos de los campos económico, político, social y militar del país, agrupados en el "poder nacional".

- c. El "poder nacional" no es, en consecuencia, un concepto que se circunscriba a la coordinación de determinadas entidades estatales. Por el contrario, incluye en su definición a la ciudadanía, a la sociedad, a los particulares, al sector privado, pretendiendo que, al fusionarse con el sector público, desarrolle la máxima capacidad para la seguridad y defensa nacional. Así entendido el "poder nacional", cobra sentido la alusión que, al definirlo, hace el artículo 3º de la ley 684 al artículo 95 de la Constitución, que señala los deberes de los ciudadanos. Y se entiende mejor también la inclusión de una norma específica sobre deberes ciudadanos en esta ley 684, que es su artículo 9º. El concepto de "poder nacional" se orienta entonces a involucrar a la ciudadanía en actividades reales o supuestas de seguridad y defensa nacional, como parte de sus deberes ciudadanos.
- d. Este "poder nacional" se organiza a través de un procedimiento particular, que tampoco concuerda con los principios y reglas establecidos en la Constitución. El planeamiento del "sistema de seguridad y defensa nacional" se concentra inicialmente en la definición de unos "objetivos nacionales", como se indicó al hablar de los "documentos primarios". Al igual que sucede con el "poder nacional" es también difícil precisar qué puedan ser tales "objetivos nacionales", que no están previstos en la Constitución. Ella simplemente habla de los fines del Estado (en su artículo 2º) y plasma (en su Preámbulo) los fines expresados por el pueblo de Colombia al promulgar la Constitución. En todo caso, dichos "objetivos nacionales" constituyen las obligaciones básicas que deben cumplir los ciudadanos, como componentes del "poder nacional". Así lo decía de manera clara el artículo 15 del proyecto de ley de seguridad nacional aprobado en el Senado, que calificaba ese deber como "una carga pública irrenunciable". La supresión de esa mención en el texto final de la ley no impide que por otras vías se imponga ese carácter obligatorio. Por lo pronto, es claro

⁶ Más aún, el 31 de julio de 1974 se expidió el decreto 1573, que denominó tales "campos" como "frentes de poder", y los dividió así: frente interno, frente externo, frente económico, frente militar y frente técnico-científico. Dicho decreto no ha tenido sin embargo mayores desarrollos, y necesitaba para ello de una base legal, como la que ha sido finalmente provista por la ley 684 de 2001.

que todo este laberinto de "poder nacional", "objetivos nacionales", "documentos primarios", "documentos secundarios", etc., no tendría sentido si no se concretara posteriormente en la imposición de unas obligaciones a la ciudadanía y al conjunto del aparato estatal en materia de seguridad y defensa.

Ahora bien, los "documentos primarios" y "secundarios" del sistema de planeamiento, incluidos los que definen los "objetivos nacionales", tienen carácter reservado o secreto, de manera absoluta y perpetua, de acuerdo al artículo 19 de la ley. El planeamiento de los recursos públicos y privados agrupados en el "poder nacional" se realiza a través de estos documentos secretos, con la participación única del alto mando militar y de la Policía, el ministro de Defensa y el Presidente de la República, de acuerdo a los artículos 20 y 21 de la ley, como a continuación se muestra:

El artículo 20, que se refiere a las funciones del Presidente de la República, establece su atribución de: *"b) Aprobar el Plan de Seguridad y Defensa Nacional; c) Aprobar los Documentos Primarios sobre Seguridad y Defensa Nacional; d) Aprobar los Planes de Guerra presentados por el Consejo Superior de Seguridad y Defensa; f) Aprobar la Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional"*.

El artículo 21, referente a las funciones del ministro de Defensa, le da las atribuciones de: *"c) Elaborar, preparar y emitir en coordinación con los Comandantes de Fuerza y el Director General de la Policía Nacional, para la aprobación del Presidente de la República, los siguientes documentos: c.1. El Plan de Seguridad y Defensa Nacional; c.2. Los Planes de Guerra; c.3. Los Documentos Primarios y Secundarios sobre Seguridad y Defensa Nacional así como el de Seguridad Ciudadana; c.4. El proyecto de Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional"*.

De esta manera, se excluye de la planeación del "poder nacional" a la mayoría de la rama ejecutiva, a las ramas legislativa y judicial, al ministerio público y a los ciudadanos, no obstante que tales planes (secretos y obligatorios) afectan recursos de todos los anteriores.

Con base en lo expuesto, se puede concluir que el "poder nacional" es el producto de la integración o unificación y coordinación de las ciudadanas y ciudadanos (especialmente en su actividad económica y social o técnica y científica) y de las autoridades y funcionarios estatales, como consecuencia de un proceso secreto de toma de decisiones preparadas por el Ministro de Defensa y los altos mandos

militares y de policía y formalmente aprobadas por el Presidente de la República, a través de las cuales se imponen obligaciones a la ciudadanía y a los órganos del poder público en función de la seguridad y la defensa nacional, entendidas en la forma prescrita por los "objetivos nacionales" que, igualmente en forma secreta, defina el Presidente.

1.2. VICIOS DE FONDO RELACIONADOS CON LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL CONCEPTO DE "PODER NACIONAL"

Este concepto de "poder nacional", introducido mediante la ley 684 de 2001, y que constituye la columna vertebral de todo el "sistema de seguridad y defensa nacional", es un concepto inconstitucional porque:

1. Viola el principio de pluralismo democrático;
2. Viola el principio de separación de poderes;
3. Asigna deberes a la ciudadanía limitando el deber de garantía del Estado;
4. Vulnera el principio de primacía del poder civil sobre el poder militar;
5. Vulnera el principio de independencia y autonomía de la rama judicial.
6. Viola normas de derecho internacional humanitario;
7. Instituye indebidamente la irresponsabilidad de las autoridades que participen en la elaboración de los documentos y en las deliberaciones de los consejos de seguridad y defensa nacional al establecer una reserva indefinida a los documentos que plasman las obligaciones establecidas en nombre del "poder nacional".

Cada uno de los cargos anteriores se desarrollará a continuación.

1.2.1. VIOLACIÓN DEL PRINCIPIO DE PLURALISMO DEMOCRÁTICO Y DESCONOCIMIENTO DE LOS FINES CONSTITUCIONALES DEL ESTADO (artículos 1, 3, 6, 7, 20, 21, 41, 68)

Se solicita la declaratoria de inconstitucionalidad total de los apartes subrayados de los artículos que a continuación se enuncian por incluir a la ciudadanía en el “poder nacional”.

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

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

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

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

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

Se solicita la inconstitucionalidad del aparte “y 95” del artículo 3° porque la referencia a los deberes de la ciudadanía en el poder nacional resulta inconstitucional pues tiene como objetivo el unir en un todo al Estado y a la sociedad para cumplir los fines del “sistema de defensa y seguridad”.

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

Se solicita además la declaratoria de inconstitucionalidad total de la parte subrayada de los artículos que a continuación se enuncian. En subsidio, se solicita la constitucionalidad condicionada de los mismos, para que la Corte declare que debe entenderse que los objetivos nacionales no pueden establecer objetivos que guíen el comportamiento de la ciudadanía sino únicamente la actividad de los organismos de la rama ejecutiva que desempeñen funciones en materia de seguridad y defensa.

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

c) Aprobar los Documentos Primarios sobre Seguridad y Defensa Nacional;

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

c) Elaborar, preparar y emitir en coordinación con los Comandantes de Fuerza y el Director General de la Policía Nacional, para la aprobación del Presidente de la República, los siguientes documentos:

c.1. El Plan de Seguridad y Defensa Nacional;

c.3. Los Documentos Primarios y Secundarios sobre Seguridad y Defensa Nacional así como el de Seguridad Ciudadana;

Artículo 41. Documentos Primarios. *Rigen el Planeamiento Estratégico Nacional, enmarcados en la organización, la coordinación y la acción del*

Estado en los aspectos de Seguridad y Defensa Nacional. Estos documentos comprenderán los siguientes aspectos:

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

b) Objetivos Estratégicos de Largo Plazo para la Seguridad y Defensa Nacional. Serán definidos por el Presidente de la República a partir de los objetivos nacionales;

c) Objetivos Transitorios para la Seguridad y Defensa Nacional. Serán los definidos por el Presidente de la República con base en los objetivos nacionales definidos; (...)

El "poder nacional", conformado por el sector público y privado de acuerdo al artículo 62 de la ley, debe ser planeado y ejecutado con la finalidad de que todo el "poder nacional", incluyendo a la ciudadanía, quede obligado a cumplir unos "objetivos nacionales" establecidos por el Presidente de la República en documentos de carácter reservado o secreto (artículo 19).

Los conceptos de "poder nacional" y de "objetivos nacionales" son extraños a la Constitución colombiana, tanto a la actual como a la de 1886. Pero son bastante conocidos en la historia universal. Como parte de la "doctrina de la seguridad nacional", fueron nociones centrales para la organización y el desarrollo de las dictaduras militares implantadas en varios países del Cono Sur latinoamericano en los años 60 y 70: en Brasil desde 1964, en Argentina desde 1966 y luego desde 1975, en Chile desde 1973, así como en Uruguay. Todas esas dictaduras tuvieron en común el propósito de unificar el sector público y el sector privado, bajo la dirección de las fuerzas militares, con la mira de disciplinar al país de tal forma que supuestamente se garantizara al mismo tiempo el desarrollo económico y la seguridad física. A diferencia de dictaduras más primitivas, que pretendían simplemente mantener un gobierno en el poder, los regímenes basados en la "doctrina de la seguridad nacional" se plantearon una meta más ambiciosa: la de dirigir militarmente el desarrollo económico de la sociedad, sacrificando para ello las libertades, desvaneciendo las fronteras entre lo público y lo privado e

imponiendo unos objetivos o derroteros que deberían ser cumplidos por todos los habitantes. Así lo plantearon claramente sus principales teóricos⁷, y así se ejecutó a través de decretos sobre planeamiento de la seguridad y planeamiento del desarrollo, algunos de los cuales fueron adoptados en secreto por las respectivas juntas de gobierno⁸. Sobre sus éxitos en materia económica ha habido evaluaciones polémicas. Sobre sus nefastos efectos en materia de derechos humanos, democracia y seguridad hay consenso universal.

Colombia no ha escapado del todo a las influencias de la "doctrina de la seguridad nacional", aun cuando es poco lo que se comenta al respecto. Desde comienzos de los años 70 vienen ventilándose en la Revista de las Fuerzas Armadas planteamientos y propuestas en esa dirección, producto de estudios y deliberaciones efectuadas en la Escuela Superior de Guerra. El Ministerio de Defensa, según consta en sus informes anuales, se ha impregnado crecientemente de la conceptualización propia de los "objetivos nacionales" y los "frentes" o "campos de poder". Algunos intentos se han hecho para introducir por decreto elementos centrales de la doctrina. Pero no se había expedido hasta el momento una ley de tanta envergadura, enmarcada dentro de la noción clásica del "poder nacional", como la ley 684 de 2001⁹.

La idea de fusionar la sociedad y el Estado, como lo pretende el concepto de "poder nacional", se enmarca dentro de una visión totalitaria del Estado, opuesta a la democracia y al pluralismo. Antes de su aplicación en el Cono Sur, los orígenes más visibles de tal totalitarismo fueron teorizados y aplicados por el fascismo italiano:

"En 1925, Mussolini y Giovanni Gentile, que era el filósofo académico más destacado de Italia y un importante teórico abstracto del fascismo, empezaron a utilizar el término de totalitario para aludir a la estructura y los objetivos del nuevo Estado. Como éste aspiraba a una unidad orgánica de la sociedad italiana, la actividad económica y el gobierno, debía lograr la representación total de la nación, pero también ejercería la orientación total

⁷ Entre otros, pueden consultarse especialmente el general brasileño Golbery do Couto e Silva, *Geopolítica del Brasil*, México, El Cid editor, 1978 (traducción de Paulo R. Schilling); el general argentino Osiris Guillermo Villegas, *Políticas y estrategias para el desarrollo y la seguridad nacional*, Buenos Aires, Eds. Pleamar, 1969; y el general chileno Augusto Pinochet Ugarte, *Geopolítica*, 2ª. Ed., Santiago, Edit. Andrés Bello, 1974.

⁸ Al respecto pueden verse, entre otros, los excelentes y documentados trabajos de Joseph Comblin, *El poder militar en América Latina*, Salamanca, Ediciones Sígueme, 1978; y Jorge A. Tapia Valdés, *El terrorismo de Estado. La doctrina de la seguridad nacional en el Cono Sur*, Sacramento (México), Edit. Nueva Imagen, 1980.

⁹ Sobre la doctrina de seguridad nacional, en general, y especialmente sobre los intentos de introducirla en Colombia, puede verse Gustavo Gallón Giraldo, *La república de las armas*, Bogotá, Cinep, 1983, págs. 47 a 74.

*de los objetivos nacionales. Así nació, de forma un tanto vaga, el concepto original del <totalitarismo>*¹⁰.

Por supuesto, hay grandes diferencias entre el fascismo italiano y la "doctrina de la seguridad nacional", así como también las hay entre los diversos tipos de fascismo que se conocieron en Europa en la primera mitad del siglo XX, y más aún entre los diversos tipos de totalitarismo. De igual forma, hay también diferencias entre dicha "doctrina de la seguridad nacional" y el alcance, hasta el momento, de los conceptos de "poder nacional" y "objetivos nacionales", cuya introducción en Colombia se ha hecho por medio de la ley 684 de 2001. Cada contexto político tiene sus particularidades, de acuerdo con las cuales pueden llegar a adquirir una fisonomía muy especial en un determinado país fórmulas tan universales como el totalitarismo o la democracia. Pero una característica innegable de todo totalitarismo (y de todo fascismo) es la supremacía del Estado sobre el individuo, la pretensión de que el Estado absorba todo, y penetre todo. Justamente por eso se le denomina "totalitario":

*"el fascismo está dispuesto a sacrificar el individuo al Estado: según el punto de vista fascista, el Estado es el fin y el individuo los medios -lo opuesto completamente a la filosofía democrática-. "Para el fascista -dice Mussolini (...)- todo está en el Estado, y no existe nada humano o espiritual, mucho menos aún principios, fuera del Estado". Mussolini admite cándidamente que el Estado fascista es necesariamente totalitario, no permite ninguna clase de principios o de asociaciones en pugna con él. Por el contrario, el Estado democrático es pluralista: ha de reconocer el hecho de que en una sociedad libre la lealtad del individuo al Estado puede estar en pugna con sus deberes para con la familia, la iglesia o su propia conciencia como una persona libre"*¹¹.

Contrariamente al totalitarismo, el Estado colombiano se funda precisamente en el pluralismo (artículo 1º de la Constitución), en la primacía de los derechos inalienables de la persona por encima de las pretensiones o intereses del Estado (artículo 5º de la Constitución) y en el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural (artículo 7º de la Constitución). Debido a ello, la población en Colombia no está forzosamente unida en su pensamiento, cultura y etnia en dirección a conseguir unos objetivos comunes (distintos de los establecidos en la Constitución), pues cada persona o grupo puede perseguir legítimamente objetivos diversos e incluso contrarios. Por la misma razón, el Estado no puede

¹⁰ Stanley G. Payne, *El fascismo*, Barcelona, Eds. Altaya, 1996.

imponer a la población una unión fuerte e indisoluble dirigida al cumplimiento de unos fines iguales, definidos por el Presidente en su condición de comandante de las Fuerzas Armadas, pues lo único que puede exigir el Estado a la población es el respeto de la Constitución y la ley.

Esos objetivos comunes que buscaría "la nación" –como una supuesta unidad étnica y cultural–, de acuerdo a la ley 684, son los "objetivos nacionales". Los "objetivos nacionales" son establecidos por el Presidente de la República en un "documento primario" de carácter reservado (artículo 19 de la ley). Como se indicó en la introducción a este escrito, el documento de "objetivos nacionales", de acuerdo al carácter jerarquizado del sistema de planeamiento, determina el nivel de planeamiento estratégico nacional, el nivel de planeamiento estratégico general, el de planeamiento operativo y el de planeamiento táctico.

En el proyecto de ley aprobado en el Senado de la República era expreso el papel de los "objetivos nacionales" como objetivos del "poder nacional", pues en el artículo 3º se explicitaba:

"Poder Nacional. Es la suma de energías, capacidades y recursos de todo orden que la Nación posee para alcanzar y mantener interna y externamente los objetivos Nacionales. (...)" (negrillas fuera de texto).

En el texto final de la ley 684 de 2001 no se hizo tal explicitación. Pero una interpretación sistemática de todas las normas que en dicha ley hacen referencia al "poder nacional" permite concluir que el texto original del artículo 3º del proyecto está implícito en la ley de seguridad y defensa nacional, pues ella se orienta a crear un "poder nacional", constituido con todos los recursos públicos y privados del país, para alcanzar y mantener unos "objetivos nacionales" establecidos en forma secreta por el Presidente, sobre la base de la planeación y las propuestas que para el efecto realicen el Ministro de Defensa y los altos mandos militares y de Policía.

La aspiración de dirigir todo el "poder nacional" al cumplimiento de unos "objetivos nacionales" desconoce que en la Constitución vigente la soberanía ya no reside en la nación, sino en el pueblo. Por consiguiente, no pueden existir unos objetivos "nacionales" que conduzcan a los particulares, distintos de los definidos por la Constitución, particularmente en su Preámbulo y en su artículo 2º¹². Pretender

¹¹ Walter Ebenstein, *Los grandes pensadores políticos de Platón hasta hoy*, (traducción al español por Enrique Tierno Galván), Madrid, Revista de Occidente, 1965, pág. 735.

¹² Así lo manifestó el Senador Juan Gabriel Uribe en la sesión del 20 de junio de 2000, señalando la gravedad de que una ley de la República indicara las aspiraciones y propósitos de la idea de Nación, lo cual no era

que, mediante documentos secretos, el Presidente y los altos mandos de la fuerza pública definan unos "objetivos nacionales" de obligatorio cumplimiento por parte de los individuos contraría el conjunto de la Constitución en general, así como el artículo 6º, en particular, que considera a los particulares responsables solamente por infracción de la Constitución y las leyes.

El sistema de una democracia pluralista consiste, según el diccionario de la real academia española, en un "sistema por el cual se acepta o reconoce la pluralidad de doctrinas o métodos en materia política, económica, etc."¹³. El pluralismo político se presenta cuando "la escogencia de los contenidos axiológicos de la democracia sustancial es el resultado del ejercicio de la libertad popular y no de un sujeto o de un grupo iluminado"¹⁴. El pluralismo representa un espacio de libertad para la toma de decisiones que fundamenta y legitima el orden valorativo plasmado en la Constitución política. En este sentido, el pluralismo democrático es un valor fundamental del ordenamiento constitucional que explica e inspira todo el andamiaje institucional del Estado. Bajo este supuesto, las personas tienen derecho a ser portadoras de una diferencia específica y a apoyarse en ella para proseguir su curso vital; como ha dicho la Corte Constitucional, *"apagar, silenciar, desconocer y, en fin, hacer caso omiso, del verdadero ser social de la persona, equivale a negar el derecho a la diferencia y, por ende, soslayar el significado profundo del pluralismo"*¹⁵.

Del reconocimiento del pluralismo democrático se desprende el reconocimiento de diversas libertades que permiten a personas y grupos desenvolverse libremente y de acuerdo a sus convicciones personales sin pedir autorización previa al Estado. De esta manera, el Estado reconoce el libre desarrollo de la personalidad (art. 16), la libertad de cultos (art. 19), la libertad de expresión (art. 20) y la oposición política por vías institucionales (art. 112). Esto quiere decir que el Estado colombiano no se funda en la existencia de una sociedad homogénea y con unidad de pensamiento. Al contrario, el Estado se fundamenta en el reconocimiento de una sociedad libre, conformada por personas y grupos de personas con opiniones diversas e incluso contradictorias. Dichas personas disponen de diferentes formas de expresarse y disponen incluso de la posibilidad de oponerse al gobierno. El único límite que se puede imponer a la libertad de las

fácilmente entendible. En primer lugar, porque la Constitución de 1991 estipuló que la soberanía ya no reside en la Nación, como en la Constitución de 1886. El Senador señaló también que en el estatuto constitucional anterior, retomando ideas provenientes de la Revolución Francesa, la Nación estaba constituida por la población, el territorio y el gobierno. En cambio, la Constitución de 1991 se funda en la soberanía popular, es decir, en la idea de que la soberanía reside en el pueblo y ya no en la Nación. Por último, el Senador concluyó que, por lo tanto, la idea de Nación no debería ser incluida dentro del proyecto de ley. Ver Acta 37 de la Comisión Segunda del Senado del 20 de junio de 2000.

¹³ Definición correspondiente a la palabra pluralismo. Vigésima primera edición, Madrid, 1992.

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-089 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

personas es el respeto a la Constitución y a la ley, de conformidad con el artículo 6° de la misma.

De tal manera, lo que distingue al Estado social y democrático de derecho es el reconocimiento de la pluralidad, el respeto a todas las personas –incluyendo a los disidentes– y la habilitación de espacios para que todos participen. Como lo expresó el Defensor del Pueblo en relación con el entonces proyecto de ley de defensa y seguridad nacional, “la nota definitoria del estado constitucional no es la unanimidad, sino el reconocimiento del carácter conflictivo de la sociedad, pugnacidad que sin embargo habrá de canalizarse a través de mecanismos institucionales”¹⁶.

En conclusión, establecer unos objetivos nacionales vulnera el principio pluralista porque, a través de los mismos, se pretende guiar la actuación de todas las personas, desconociendo su derecho a disentir y a opinar diferente dentro del marco del pluralismo democrático.

1.2.2. VIOLACIÓN DEL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES (artículos 3, 6, 13, 20 literal c, 21 literal c, 38, 41, 42, 43 y 62)

Se solicita que se declare la inconstitucionalidad total de las partes subrayadas de los artículos que a continuación se transcriben. En subsidio, se solicita su constitucionalidad condicionada para que la Corte declare que debe entenderse que el “poder nacional” sólo debe incluir los recursos y órganos de la rama ejecutiva que tengan funciones relacionadas con los temas de defensa y seguridad.

Artículo 3. Poder Nacional¹⁷. Es la capacidad del Estado colombiano de ofrecer todo su potencial para responder ante situaciones que pongan en peligro el ejercicio de los derechos y libertades, y para mantener la independencia, la integridad, autonomía y la soberanía nacional en concordancia con lo establecido en los artículos 2° y 95 de la Constitución.

Artículo 6°. Defensa nacional¹⁸. Es la integración y acción coordinada del Poder Nacional para perseguir, enfrentar y contrarrestar en todo tiempo y

¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia T- 90 de 1996, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁶ Ver Intervención de la Defensoría del Pueblo, en debate realizado en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes el 10 de mayo de 2001.

¹⁷ También se solicitó la inconstitucionalidad de esta norma en el acápite 1.2.1 " Violación del principio de pluralismo democrático y desconocimiento de las fines constitucionales del Estado".

¹⁸ También se solicitó la inconstitucionalidad de esta norma en el acápite 1.2.1 " Violación del principio de pluralismo democrático y desconocimiento de las fines constitucionales del Estado".

cualquier momento, todo acto de amenaza o agresión de carácter interno o externo que comprometa a la soberanía e independencia de la Nación, su integridad territorial y el orden constitucional.

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

Artículo 20. Del Presidente de la República¹⁹. *Además de las consagradas en la Constitución Política, relacionadas con la Seguridad y Defensa Nacional, corresponde al Presidente de la República respecto al Sistema:*

a) Dirigir los campos del Poder Nacional; (...)

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

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

Artículo 41. Documentos Primarios²⁰. *Rigen el Planeamiento Estratégico Nacional, enmarcados en la organización, la coordinación y la acción del Estado en los aspectos de Seguridad y Defensa Nacional. Estos documentos comprenderán los siguientes aspectos:*

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

¹⁹ También se solicitó la inconstitucionalidad de esta norma en el acápite 1.2.1 "Violación del principio de pluralismo democrático y desconocimiento de los fines constitucionales del Estado".

²⁰ También se solicitó la inconstitucionalidad de esta norma en los acápites 1.2.1 "Violación del principio de pluralismo democrático y desconocimiento de los fines constitucionales del Estado".

b) Objetivos Estratégicos de Largo Plazo para la Seguridad y Defensa Nacional. Serán definidos por el Presidente de la República a partir de los objetivos nacionales;

c) Objetivos Transitorios para la Seguridad y Defensa Nacional. Serán los definidos por el Presidente de la República con base en los objetivos nacionales definidos;

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

Artículo 43. Documentos Secundarios. Estos documentos corresponden al nivel de planeamiento estratégico de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás organismos gubernamentales. En ellos se deben consignar las medidas de coordinación indispensables para su ejecución dentro de la respectiva expresión del poder. En la expresión del Poder Militar y para el Ministerio de Defensa Nacional deberán estructurarse los siguientes documentos: (...)

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

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

Adicionalmente, se pide la inconstitucionalidad total del aparte subrayado de los artículos que se transcriben a continuación. En subsidio, se pide su constitucionalidad condicionada, de tal manera que la Corte declare que se entienda que los documentos primarios que desarrollan los objetivos nacionales no pueden imponer objetivos a las ramas legislativa y judicial del poder público.

Artículo 20. Del Presidente de la República²¹. Además de las consagradas en la Constitución Política, relacionadas con la Seguridad y Defensa Nacional, corresponde al Presidente de la República respecto al Sistema:

(...)

c) Aprobar los Documentos Primarios sobre Seguridad y Defensa Nacional;

Artículo 21. Del Ministro de Defensa Nacional²². Además de las consagradas en la Ley 489 de 1998 y en el Decreto 1512 de 2000 y de las demás normas que lo modifiquen y adicionen, son funciones del Ministro de Defensa Nacional respecto al Sistema:

(...)

c) Elaborar, preparar y emitir en coordinación con los Comandantes de Fuerza y el Director General de la Policía Nacional, para la aprobación del Presidente de la República, los siguientes documentos:

c.1. El Plan de Seguridad y Defensa Nacional;

c.3. Los Documentos Primarios y Secundarios sobre Seguridad y Defensa Nacional así como el de Seguridad Ciudadana;

El aparte subrayado de los artículos anteriores vulnera el artículo 113 de la Constitución, que establece que “son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva y la judicial” y que “además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado” y que “los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”, por las siguientes razones:

1. El “poder nacional” agrupa supuestamente a todas las ramas del poder público pues reúne todos los recursos del Estado en un solo poder, el “poder nacional” (artículo 3º). La ley 684 le atribuye formalmente la dirección de ese “poder” a una persona: el Presidente de la República (literal a) del artículo 20). Sin embargo, en realidad el Presidente no planea el “poder nacional” pues sólo aprueba los documentos que prepara la fuerza pública en coordinación con el ministro de Defensa (literales b, c, d y f del artículo 20 y literal c del artículo 21).
2. El Consejo Superior de Seguridad y Defensa garantiza el debido planeamiento, dirección, la ejecución y la coordinación de todos los elementos del “poder

²¹ También se solicitó la inconstitucionalidad de esta norma en los acápites 1.2.1 "Violación del principio de pluralismo democrático y desconocimiento de los fines constitucionales del Estado" y 1.2.2 "Violación del principio de separación de poderes".

²² También se solicitó la inconstitucionalidad de esta norma en los acápites 1.2.1 "Violación del principio de pluralismo democrático y desconocimiento de los fines constitucionales del Estado".

nacional”. Sin embargo, en el Consejo no participan todas las ramas del poder público, a pesar de que el Consejo si tiene injerencia sobre todas ellas (artículos 13 y 14).

3. Los documentos a través de los cuales se realiza el planeamiento de las ramas del poder público (como parte del “poder nacional”) no se desarrollan a través de las vías institucionales ordinarias por las cuales se atribuyen funciones y responsabilidades a las ramas del poder público, como lo son la Constitución y la ley. Peor aún, los documentos por los cuales se planea el papel de las diversas ramas del poder público es reservado de manera indefinida (artículo 19). A través de estos documentos se establecen además objetivos nacionales (literales a, b y c del artículo 41) que vinculan a la ciudadanía, pero que también obligan a todo el Estado en todas sus ramas del poder, como parte del “poder nacional”. Sin embargo, no pueden existir “objetivos nacionales” para los funcionarios e instituciones estatales más allá de los establecidos en el artículo 2º de la Constitución; especialmente si dichos objetivos no son ni siquiera de carácter legal y van a estar contenidos en documentos de carácter reservado.
4. Los documentos a través de los cuales se realiza el planeamiento de las ramas del Poder Público (como parte del “poder nacional”) son elaborados por la fuerza pública y el ministro de Defensa bajo la suprema dirección del Presidente de la República (literales b, c, d y l del artículo 20 y literal c del artículo 21).

Entonces, el “poder nacional” es un poder concentrado que no está sujeto a ningún control. La concentración del poder en una sola rama, más aún, en una sola persona, hace que se eliminen los controles que surgen de la división del poder en ramas. En este sentido, la Corte Constitucional ha dicho:

“El principio de la separación de los poderes surge como resultado de la búsqueda de mecanismos institucionales enderezada a evitar la arbitrariedad de los gobernantes y a asegurar la libertad de los asociados. Por esta razón, se decide separar la función pública entre diferentes ramas, de manera que no descansa únicamente en las manos de una sola y que los diversos órganos de cada una de ellas se controlen recíprocamente”²³.

²³ Corte Constitucional, Sentencia C-312 de 1997, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

Por esta razón, las ramas del Poder Público deben ser independientes y autónomas, lo que implica que ninguna de ellas puede estar subordinada jerárquicamente a otra. Contrariando las normas básicas de estructura y concepción del Estado, la ley 684 establece el “poder nacional”, que, además de ser un poder sin control, no cuenta con ninguna legitimidad constitucional, a diferencia del “poder público” fundamentado en la soberanía popular de la cual emana, de acuerdo al artículo 3º de la Constitución.

Por la misma vía, el concepto de “poder nacional” desconoce la estructura del Estado y la cláusula de Estado social de derecho establecida en el artículo 1º de la Constitución, pues parte esencial de la misma es la división de los poderes. El profesor Mario Madrid-Malo explica cómo la división de poderes es parte esencial del Estado social de derecho:

*“Según la jurisprudencia constitucional, el Estado social de derecho tiene tres componentes: el objetivo social, la concepción democrática del poder y la sujeción de los dos términos anteriores a la disciplina del derecho²⁴. En tal tipo de organización estatal se mantienen los principios fundamentales del Estado liberal –sometimiento de la administración a la ley, **separación de poderes**, garantía de los derechos individuales, etc.- (...)²⁵”.*

Entonces, el “poder nacional” es inconstitucional por violar la expresión “dentro de un marco jurídico, democrático y participativo” del preámbulo, los artículos 1º, 2º, 113 y el capítulo I del título V de la Constitución. Si no se acepta la inconstitucionalidad total, se debe declarar que sólo es posible interpretar las disposiciones impugnadas en la medida en que el “poder nacional” sólo incluya a los recursos y órganos de la rama ejecutiva que tengan funciones relacionadas con los temas de defensa y seguridad, pues es la única interpretación que eventualmente aseguraría que el Presidente y en especial la fuerza pública, no atribuyan funciones a otras ramas del poder público ni dispongan de los recursos de estas.

1.2.3. ASIGNACIÓN DE DEBERES A LA CIUDADANÍA LIMITANDO EL DEBER DE GARANTÍA DEL ESTADO

²⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-479 de 1992, Ms. Ps. José Gregorio Hernández y Alejandro Martínez Caballero.

²⁵ Mario Madrid-Malo, *Constitución comentada por la Comisión Colombiana de Juristas. Preámbulo. De los principios fundamentales. De la reforma de la Constitución*, Comisión Colombiana de Juristas, Bogotá, 1998, página 35.

Se solicita la inconstitucionalidad total de la parte subrayada de los artículos que a continuación se transcriben. En subsidio, se solicita su constitucionalidad condicionada para que la Corte declare que los deberes de los ciudadanos deben ser regulados por ley y deben respetar los derechos de las personas que deban cumplirlos.

Artículo 1°. Objeto de la ley²⁶. *Definir y conformar un Sistema de Seguridad y Defensa Nacional, que adecue efectiva y eficientemente los recursos con que cuenta el Estado, de conformidad con sus atribuciones, y de los ciudadanos, de conformidad con sus deberes constitucionales para asegurar razonablemente y en condiciones de igualdad, la seguridad y la defensa nacional.*

Artículo 3°. Poder Nacional²⁷. *Es la capacidad del Estado Colombiano de ofrecer todo su potencial para responder ante situaciones que pongan en peligro el ejercicio de los derechos y libertades, y para mantener la independencia, la integridad, autonomía y la soberanía nacional en concordancia con lo establecido en los artículos 2° y 95 de la Constitución Política.*

Artículo 6°. Defensa Nacional²⁸. *Es la integración y acción coordinada del Poder Nacional para perseguir, enfrentar y contrarrestar en todo tiempo y cualquier momento, todo acto de amenaza o agresión de carácter interno o externo que comprometa la soberanía e independencia de la Nación, su integridad territorial y el orden constitucional.*

Artículo 7°. Seguridad Ciudadana²⁹. *Es la acción integrada de las autoridades y la comunidad, para garantizar la certeza del ejercicio de los derechos y libertades de todos los habitantes del territorio nacional, en orden a preservar la convivencia ciudadana.*

²⁶ También se solicitó la inconstitucionalidad de esta norma en el acápite 1.2.1 "Violación del principio del pluralismo democrático y desconocimiento de los fines constitucionales del Estado".

²⁷ También se solicitó la inconstitucionalidad de esta norma en los acápites 1.2.1 "Violación del principio de pluralismo democrático y desconocimiento de los fines constitucionales del Estado" y 1.2.2 "violación del principio de separación de poderes".

²⁸ También se solicitó la inconstitucionalidad de esta norma en los acápites 1.2.1 "Violación del principio de pluralismo democrático y desconocimiento de los fines constitucionales del Estado" y 1.2.2 "violación del principio de separación de poderes".

²⁹ También se solicitó la inconstitucionalidad de esta norma en el acápite 1.2.1 "Violación del principio de pluralismo democrático y desconocimiento de los fines constitucionales del Estado".

Artículo 9°. De los Deberes Ciudadanos³⁰. *Es la obligación de todos los colombianos, apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas para mantener la independencia y la integridad nacional, propender al logro y mantenimiento de la paz, y responder con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas. Con estos objetivos deben disponer de los recursos, tomar las medidas y emprender las acciones que de conformidad con las leyes le demanden, dentro de los límites del Derecho Internacional Humanitario, y acatar lo contemplado en el inciso 2° del artículo 216 de la Constitución Política.*

Artículo 68. Participación ciudadana y de las autoridades³¹. *Las autoridades nacionales, departamentales y municipales están obligadas a participar activamente en la movilización. Todos los colombianos, ajustado en lo determinado en la ley, tienen el deber y la obligación ciudadana de acudir a la movilización cuando el Presidente de la República lo decreta.*

Con el concepto del “poder nacional” desarrollado en las normas anteriormente citadas, el Estado pone en igual nivel de responsabilidad a la ciudadanía y a las autoridades públicas, vulnerando el artículo 2° de la Constitución, que establece que la defensa de la soberanía y del territorio es un fin esencial del Estado y, como tal, debe ser asumido por las autoridades estatales y no por los ciudadanos. Así se desprende de los artículos impugnados, que establecen la acción integrada de las autoridades y de la comunidad sin distinguir la diferencia de responsabilidad existente entre la ciudadanía y el Estado.

Con el concepto de “poder nacional” se convierte a las personas, no en titulares de derechos frente al Estado, sino en responsables de las funciones estatales y de su propia protección. Así, los artículos impugnados hacen reiterada mención a una integración o coordinación tal entre la ciudadanía y las autoridades estatales que no distingue la responsabilidad de una y otras, sino que al contrario, las funde en un solo cuerpo –el “poder nacional”–, de manera que no se puede establecer cuál es la labor del Estado distinta a la labor de cualquier persona. Esto se puede notar cuando la ley 684 de 2001 define la defensa nacional como una “integración y acción coordinada del Poder Nacional” (artículo 6°) y la seguridad ciudadana como “la acción integrada de las autoridades y la comunidad” (artículo 7°).

³⁰ También se solicitó la inconstitucionalidad de esta norma en el acápite 1.2.1 “Violación del principio de pluralismo democrático y desconocimiento de los fines constitucionales del Estado”.

³¹ También se solicitó la inconstitucionalidad de esta norma en el acápite 1.2.1 “Violación del principio de pluralismo democrático y desconocimiento de los fines constitucionales del Estado”.

Entonces, la ley 684 relativiza el deber del Estado de garantizar los derechos de las personas. Lo anterior se deriva de la ausencia de distinción entre la responsabilidad del Estado y la de la ciudadanía. De acuerdo a la ley 684, los ciudadanos, integrados en el “poder nacional”, son responsables de sí mismos y de los demás, adquiriendo una carga tal que limita la responsabilidad que el Estado tiene para con ellos.

El deber de garantía se encuentra establecido en el artículo 2º de la Constitución, el artículo 2º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 1º de la Convención Americana de Derechos Humanos. En un Estado social de derecho la función de las autoridades se fundamenta en la protección y garantía de los derechos y libertades fundamentales. Por su parte, el deber de garantía implica que el Estado debe poner en práctica políticas que busquen el real y efectivo ejercicio de los derechos fundamentales.

La no garantía de los derechos fundamentales de las personas contraría el artículo 5º de la Constitución, que establece que el Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y, en términos generales, vulnera el Título II de la Constitución que reconoce los derechos y las garantías.

Además, los objetivos de la defensa y la seguridad se enmarcan dentro de los fines del Estado establecidos en el preámbulo y en el título de principios fundamentales de la Constitución. Entonces, la defensa y seguridad, como responsabilidad que radica en instituciones estatales, no debe comprometer la responsabilidad directa de los ciudadanos.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado en diferentes oportunidades sobre el deber de garantía afirmando que, dado el compromiso general que tiene el Estado de proteger y garantizar de los derechos “no es posible que el Estado elija cuál de estas obligaciones habrá de cumplir”³². También ha recordado la Comisión que esta obligación es irrenunciable: ésta es una obligación internacional que el Estado no puede renunciar³³. El asignar responsabilidades a la ciudadanía en materia de defensa y seguridad nacional sin hacer distinción entre la responsabilidad de ésta y la del Estado, relativiza y limita el deber de garantía del Estado.

³² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe No 28/92, Casos 10.147, 10.181, 10.240, 10.262, 10.309 y 10.311 (Argentina), entre otros.

La obligación de las autoridades de respetar y garantizar los derechos de las personas se ve complementada por los deberes que tienen los ciudadanos. Sin embargo, que los particulares tengan deberes para con otros particulares y con las autoridades no significa que permanentemente, de acuerdo a una decisión presidencial, deban dedicar todos sus recursos –físicos, económicos, psicológicos, etc.– para contrarrestar las amenazas o agresiones internas o externas que afecten la soberanía e independencia del Estado.

Si bien la Constitución establece el principio de solidaridad en su artículo 1º, y el artículo 95 hace mención al deber de la ciudadanía de obrar conforme al principio de solidaridad social, y a partir de allí el Estado puede imponer legítimamente deberes a la ciudadanía, estos deberes no pueden referirse a conductas que finalmente contraríen los postulados de la Carta. El deber de solidaridad, expresado en los deberes de la ciudadanía, tiene un límite constituido por los derechos de todas las personas y, en especial, por los derechos de quien se encuentre en la obligación de cumplirlos.

La solidaridad, exigida de manera genérica, olvida que *"la conducta solidaria sólo puede exigirse al sujeto que está en condiciones de afrontarla"* y que en cada caso *"deben estudiarse las circunstancias particulares de quien se espera que asuma la carga"*³⁴. El deber de solidaridad pierde su fundamento constitucional y se convierte en una exigencia desproporcionada e irracional cuando vulnera los límites que le imponen los derechos fundamentales. Al involucrar a la ciudadanía en el "poder nacional" y darle una responsabilidad directa en la defensa y la seguridad, como se hace en los artículos impugnados en este acápite, se le está obligando a poner en peligro su propia vida y a arriesgar la garantía de sus propios derechos.

Una condición necesaria para que los deberes de la ciudadanía no sean impuestos de tal manera que se vulneren los derechos de las personas es el establecimiento claro y preciso del contenido del deber. La aplicación de normas amplias que hagan una referencia genérica a deberes de la ciudadanía en materia de defensa y seguridad nacional da un margen demasiado discrecional a su aplicación que va a ser ejercido por la autoridad encargada en concreto de hacer cumplir la norma. Luego, el límite y alcance de los deberes y, por consiguiente, de los derechos de la persona obligada a cumplir el deber, va a ser determinado por

³³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Segundo informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Perú, OEA/Ser.L/V/II.106.Doc.59rev, 2 de junio de 2000, párrafo 230.

³⁴ Corte Constitucional, Sentencia SU-256 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández.

el Presidente de la República en un decreto de movilización nacional, o por éste y la fuerza pública en los documentos de planeamiento (de carácter reservado). Peor aún, los deberes de las personas pueden ser determinados en concreto por la autoridad que ejecute la norma, por ejemplo, el Director General de la Policía, un soldado o un agente.

Cualquier limitación de derechos, así sea en desarrollo de una norma constitucional –como el artículo 95 de la misma– debe ser adoptada por ley. Así se encuentra establecido en el artículo 30 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que dispone:

*“Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a **leyes** que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas”* (negrilla fuera de texto).

La imposición de deberes limita necesariamente el derecho a la libertad. Ya se ha visto cómo esa limitación no es necesariamente ilegítima, siempre y cuando se fundamente en razones constitucionales que así lo permitan. Como se dijo, los deberes establecidos en las normas impugnadas no se justifican, pues ponen en igualdad de responsabilidad a la ciudadanía y al Estado y convierten a toda la ciudadanía en un cuerpo cuasi combatiente. La no justificación del establecimiento de deberes ciudadanos, como lo hace la ley 684 de 2001, puede terminar entonces conculcando la libertad de las personas.

La limitación de derechos que haga la ley debe ser concreta, aunque ésta desarrolle deberes constitucionales. La amplitud en el contenido del deber permite que la capacidad de regulación de la rama ejecutiva sea igualmente amplia y se convierta, incluso, en arbitraria. Si se tiene en cuenta que son autoridades diferentes al Congreso quienes van a concretar la ley por medio de su aplicación, se puede entender porque el pasar por alto la exigencia de concreción que deben tener los deberes, es pasar por alto la reserva legal que en materia de derechos fundamentales impuso la Constitución.

Por consiguiente, los artículos impugnados son inconstitucionales. Sin embargo, si la Corte no acoge la pretensión principal, debería declarar la constitucionalidad condicionada, de tal manera que se precisen y limiten las amplias obligaciones establecidas en la ley para los ciudadanos. Esos límites han de ser:

1. La regulación de los deberes de los ciudadanos por ley, y
2. El respeto de los derechos de quien cumple el deber.

Por vulnerar la obligación consistente en que los derechos y los deberes deben ser regulados por ley, se solicita la inconstitucionalidad total del aparte subrayado del artículo que a continuación se transcribe.

Artículo 9°. De los Deberes Ciudadanos³⁵. *Es la obligación de todos los colombianos, apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas para mantener la independencia y la integridad nacional, propender al logro y mantenimiento de la paz, y responder con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas. Con estos objetivos deben disponer de los recursos, tomar las medidas y emprender las acciones que de conformidad con las leyes le demanden, dentro de los límites del Derecho Internacional Humanitario, y acatar lo contemplado en el inciso 2° del artículo 216 de la Constitución Política.*

Se solicita a la Corte que declare la inconstitucionalidad total de la parte subrayada del artículo que a continuación se transcribe.

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

³⁵ También se solicitó la inconstitucionalidad de esta norma en el acápite 1.2.1 "Violación del principio de pluralismo democrático y desconocimiento de los fines constitucionales del Estado" y 1.2.3 "Asignación de deberes a la ciudadanía limitando el deber de garantía".

El Estado, de conformidad con el deber de garantía explicado anteriormente, debe hacer todo lo que esté a su alcance para asegurar plenamente la vigencia de los derechos. Se trata de una obligación de medio y, por consiguiente, su cumplimiento se evalúa por las actividades que desarrolle el Estado para garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos. Entonces, aunque habrá casos en que le resulte imposible garantizar plenamente los derechos, no se disminuye por ese hecho la obligación del Estado de hacer todo lo posible por garantizarlos adecuadamente. Luego, el objeto del Estado no es dar un grado “relativo” de garantías o niveles “aceptables” de convivencia; el compromiso estatal debe ser pleno y no relativo. Así lo ha dicho la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

*“La obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comporta la **necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos**”* (negritas fuera de texto)³⁶.

Por consiguiente, que el Estado garantice únicamente un “grado relativo de garantías” o “niveles aceptables de convivencia” relativiza el deber de garantía del Estado y, por consiguiente, dichas expresiones resultan inconstitucionales.

Se solicita que se declare la inconstitucionalidad del artículo 66.

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

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

³⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez, sentencia de 29 de julio de 1988, serie C No.4, párrafo 167, y Caso Godínez Cruz, sentencia de 20 de enero de 1989, serie C No. 5, párrafo 176.

El llamamiento de reservas, en la forma como está expresado en la ley 684, viola el derecho internacional humanitario y, en especial, la obligación que tienen los combatientes, de acuerdo al principio de distinción, de no convertir a miembros de la población civil en combatientes. Dicha obligación se deriva del “principio de derecho de Ginebra”, o “principio de distinción”, que establece que “las personas puestas fuera de combate y las que no participan directamente en las hostilidades serán respetadas, protegidas y tratadas con humanidad”³⁷. Dicho principio es de obligatorio cumplimiento en conflictos armados sin carácter internacional, de conformidad con la parte final del preámbulo del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, que establece que la persona humana siempre queda bajo la salvaguarda de los principios de humanidad y de las exigencias de la conciencia pública. Estos principios han sido reconocidos en el artículo 51 del Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra, que a su vez, es obligatorio en virtud de la Cláusula Martens³⁸.

En conclusión, la violación de normas de derecho internacional humanitario en el establecimiento de obligaciones para la ciudadanía excede el límite de los derechos de las personas llamadas a cumplir la obligación, y, en este caso, las personas obligadas a tomar las armas por el llamamiento de reservas en caso de enfrentamiento interno.

1.2.4. VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE PRIMACÍA DEL PODER CIVIL SOBRE EL PODER MILITAR Y USURPACIÓN DE COMPETENCIAS DE AUTORIDADES EN MATERIA ECONÓMICA, POLÍTICA, SOCIAL Y CULTURAL POR UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD

Se solicita la inconstitucionalidad de la parte subrayada de los artículos que a continuación se transcriben. En su defecto, se solicita la constitucionalidad condicionada de los mismos, para que la Corte declare que debe entenderse que los documentos a los que se hace referencia en estos artículos no pueden involucrarse en temas económicos, políticos o sociales, ni establecer funciones, guías o responsabilidades a autoridades estatales diferentes a las autoridades con funciones en materia de defensa y seguridad que hagan parte de la rama ejecutiva.

³⁷ Jean Pictet, *Desarrollo y Principios del Derecho Internacional Humanitario*, Tercer Mundo Editores, Instituto Henry Dunant, Comité Internacional de la Cruz Roja, segunda edición, segunda reimpresión, 1998, página 75.

³⁸ Ver el aparte 1.2.6 de esta intervención que hace referencia a la violación de normas de derecho internacional humanitario.

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

(...)

b) Aprobar el Plan de Seguridad y Defensa Nacional;

c) Aprobar los Documentos Primarios sobre Seguridad y Defensa Nacional;

Artículo 21. Del Ministro de Defensa Nacional³⁹. Además de las consagradas en la Ley 489 de 1998 y en el Decreto 1512 de 2000 y de las demás normas que lo modifiquen y adicionen, son funciones del Ministro de Defensa Nacional respecto al Sistema:

(...)

c) Elaborar, preparar y emitir en coordinación con los Comandantes de Fuerza y el Director General de la Policía Nacional, para la aprobación del Presidente de la República, los siguientes documentos:

(...)

c.3. Los Documentos Primarios y Secundarios sobre Seguridad y Defensa Nacional así como el de Seguridad Ciudadana;

(...)

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

b) Elaborar la Apreciación Estratégica Policial como fundamento para el Plan de Seguridad y Defensa Nacional;

Artículo 41. Documentos Primarios⁴⁰. Rigen el Planeamiento Estratégico Nacional, enmarcados en la organización, la coordinación y la acción del Estado en los aspectos de Seguridad y Defensa Nacional. Estos documentos comprenderán los siguientes aspectos:

(...)

d) Apreciación Político - Estratégica de Seguridad y Defensa Nacional. Este documento integra los aspectos políticos y estratégicos. Contiene el análisis

³⁹ También se solicitó la inconstitucionalidad de esta norma en los acápites 1.2.1 "Violación del principio de pluralismo democrático y desconocimiento de los fines constitucionales del Estado" y 1.2.2 "Violación del principio de separación de poderes".

⁴⁰ También se solicitó la inconstitucionalidad de esta norma en los acápites 1.2.1 "Violación del principio de pluralismo democrático y desconocimiento de los fines constitucionales del Estado" y 1.2.2 "Violación del principio de separación de poderes".

de las amenazas a las cuales puede verse abocado el país en los campos político, económico, social y militar, para prevenirlas y contrarrestarlas. Debe contener la orientación de las acciones por tomar frente a cada una de las hipótesis y la forma como deben interactuar los componentes del Sistema;

e) Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional. Estructura y articula las acciones de los diferentes componentes del Sistema y emite las directrices para que las entidades gubernamentales elaboren sus planes y programas en materia de Seguridad y Defensa.

Artículo 43. Documentos Secundarios⁴¹. *Estos documentos corresponden al nivel de planeamiento estratégico de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás organismos gubernamentales. En ellos se deben consignar las medidas de coordinación indispensables para su ejecución dentro de la respectiva expresión del poder. En la expresión del Poder Militar y para el Ministerio de Defensa Nacional deberán estructurarse los siguientes documentos:*

(...)

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

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

Son de este nivel los siguientes documentos:

(...)

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

De acuerdo al principio de primacía del poder civil sobre el poder militar, la Fuerza Pública debe limitarse a ejecutar órdenes concebidas por las autoridades civiles en cabeza del Presidente de la República. Este principio ha sido reconocido por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos de la siguiente manera:

⁴¹ También se solicitó la inconstitucionalidad de esta norma en el acápite 1.2.2 "Violación del principio de separación de poderes".

“el régimen de la democracia representativa es fundamental para el establecimiento de una sociedad política donde se puedan realizar plenamente los derechos humanos y (...) uno de los elementos esenciales de tal régimen es la efectiva subordinación del aparato militar al poder civil”⁴².

Esto implica que, en ningún caso, la fuerza pública puede definir el establecimiento de políticas en materias ajenas a su competencia, tales como las económicas y las sociales. Los aspectos económicos, sociales y políticos, no deben ser decididos por el poder militar, pues este debe estar subordinado al poder civil, que es el que traza políticas de desarrollo de un Estado democrático. La fuerza pública debe ser la encargada de la ejecución operativa de las labores de seguridad⁴³.

Este principio de subordinación del poder militar al poder civil, desarrollado por la doctrina y el derecho internacional, se encuentra reconocido en la Constitución colombiana al establecer en el numeral 3º del artículo 189 que el Presidente de la República es el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas y al establecer el carácter no deliberante de la fuerza pública en el artículo 219.

La Constitución es clara al desarrollar el principio de primacía del poder civil sobre el militar como base fundante del Estado social de derecho. Dicha subordinación no se establece únicamente en los artículos mencionados sino que se refleja claramente en el artículo 315 que establece no sólo que es atribución del alcalde conservar el orden público sino que la Policía Nacional es la institución que debe cumplir con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

De acuerdo al artículo 217 de la Constitución, las fuerzas militares tienen como finalidad la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio y del orden constitucional. Desde luego, para la defensa de estos atributos del Estado, las fuerzas militares sólo deberán acudir con el uso de las armas cuando sea estrictamente necesario.

Muchas de las instituciones del Estado también defienden la soberanía, la independencia, la integridad del territorio y del orden constitucional. Así por

⁴² Resolución AG/Res. 1044 (XX-0 / 90) de 1990.

⁴³ Ver Comisión Andina de Juristas, *Seguridad Ciudadana cambios necesarios*, primera edición, Lima, 1999, pág. 65 y 66.

ejemplo, la rama judicial, a través de sus fallos, defiende el orden constitucional haciendo valer los derechos constitucionales y legales de las personas. Cuando se presentan amenazas en campos económicos, sociales y políticos, existe todo un andamiaje institucional para enfrentarlas con mecanismos constitucionales y legales. Consideremos el supuesto en que la fuerza pública, al analizar las amenazas económicas en el documento de apreciación político estratégica, encuentra que el desempleo es una amenaza contra la estabilidad económica del país. Dicha amenaza no debe ser enfrentada por directrices fijadas por la fuerza pública sino por políticas gubernamentales dirigidas por el Presidente, el ministerio de hacienda, además del Congreso y la iniciativa privada. En este tipo de amenazas no debe involucrarse la fuerza pública, y menos para la formulación de los planes de guerra a que hace referencia la ley y que desarrollan el documento de apreciación política estratégica. A pesar de su gravedad, el uso de la fuerza no es un mecanismo idóneo para enfrentar el desempleo. Una política de defensa y seguridad no debe abarcar materias económicas, sociales y políticas para las cuales existe un andamiaje institucional muy amplio que permite el tratamiento adecuado de estos temas. El permitir que la fuerza pública diseñe soluciones en materias políticas, económicas o sociales facilita que la misma defina temas de dirección del Estado y exceda de esta manera sus funciones constitucionales. Por esta vía se vulnera el principio de subordinación del poder militar al poder civil, que constituye una premisa básica de cualquier Estado democrático. Igualmente, de esta manera la fuerza pública desplazaría, y en algunos casos excluiría a las entidades estatales con competencia sobre esos temas.

La Constitución otorga funciones a diferentes autoridades en los campos económicos, sociales, políticos y culturales. Dentro del mismo gobierno existe una distribución legal de funciones entre los ministerios de manera que, como lo establece el artículo 208 de la Constitución, la persona que se desempeñe como ministro participe en la formulación y ejecución de las políticas referentes a su ramo. Este mismo artículo establece que los ministros y los directores de los departamentos administrativos son jefes de la administración en su respectiva dependencia. La dirección que ejercen ministros y jefes de departamentos administrativos los hace responsables de las políticas de la administración en sus competencias, de tal manera que deben presentar informes al Congreso y responder a las citaciones que el mismo les haga para dar razón de las políticas que formulen y ejecuten. Por consiguiente, los ministros y jefes de departamentos administrativos correspondientes deben asumir la elaboración de documentos que analicen materias de su competencia. Correlativamente, la fuerza pública no puede determinar el análisis de estas materias, que no corresponden a sus competencias constitucionales. De acuerdo al artículo 209 de la Constitución, las

autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. Excluir a las autoridades responsables en campos políticos, económicos y sociales implicaría una militarización en el tratamiento de los mismos, vulnerándose el principio de subordinación del poder militar al poder civil.

Se solicita la inconstitucionalidad total del artículo que a continuación se transcribe. En subsidio, se solicita su inconstitucionalidad condicionada, para que la Corte declare que debe entenderse que las entidades estatales y en especial los ministerios, departamentos administrativos, gobernaciones y alcaldías, no deberán desarrollar planes, directivas y documentos bajo los parámetros establecidos en la estrategia de seguridad y defensa nacional.

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

a) Elaborar planes, directivas y documentos para el desarrollo de las normas y disposiciones que les competen en relación con la Seguridad y Defensa Nacional;

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

(...)

e) Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional. Estructura y articula las acciones de los diferentes componentes del Sistema y emite las directrices para que las entidades gubernamentales elaboren sus planes y programas en materia de Seguridad y Defensa”.

La norma correlativa al literal e) del artículo 41 es el literal a) del artículo 29, que hace referencia a los documentos que ministerios, departamentos administrativos, alcaldías y gobernaciones tendrían que elaborar para desarrollar la estrategia de seguridad y defensa nacional. Varias veces se ha anotado que los documentos de planeamiento, como es el documento de estrategia, son de carácter reservado o secreto y son elaborados por la fuerza pública en coordinación con el ministro de Defensa para la aprobación del Presidente de la República.

Los planes, directivas y documentos para el desarrollo de sus competencias, aunque sea en materia de defensa y seguridad, no pueden basarse en las instrucciones que se consignen en documentos elaborados por la fuerza pública, porque se estaría subordinando el ejercicio de competencias de autoridades civiles a las autoridades militares. El hecho de que el documento que contenga las instrucciones pase por la aprobación del Presidente de la República no legitima el procedimiento, porque el documento es de carácter reservado y sobre él no procede ningún control. De esta manera, se vulnera el principio de subordinación del poder militar al poder civil en los términos antes expuestos.

De acuerdo a los artículos impugnados, todas las entidades deben estar dispuestas a cumplir los fines del “poder nacional” y la estrategia de seguridad y defensa que se desarrolle en el documento. Así, las entidades gubernamentales quedan subordinadas a darle insumos a un mecanismo que funciona en secreto; se convierten en instrumentos de la defensa y seguridad y tendrían que introducir, en sus tareas ordinarias, actividades de defensa y seguridad aunque su finalidad constitucional y legal como entidad pública no está concebida para ese fin. Así por ejemplo, el Departamento Administrativo del Medio Ambiente tendría que desarrollar planes y programas en defensa y seguridad de acuerdo a directrices que fije la fuerza pública y firme el Presidente, y después ejecutarlos como una actividad adicional a las que desarrolla ordinariamente.

Lo anterior resulta convirtiendo a todas las entidades gubernamentales en una simple ficha del sistema de seguridad y defensa, dejando en segundo plano las labores que conduzcan a cumplir los fines para los que fueron efectivamente creadas. Además, por tratarse de planes y programas que se elaboran de acuerdo a la guía definida por la fuerza pública, se termina vulnerando la primacía del poder civil sobre el poder militar.

Se solicita, igualmente, la inconstitucionalidad total de la parte subrayada de la norma que a continuación se transcribe:

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

Esta obligación generalizada de las autoridades político administrativas, que subordina las autoridades civiles a la autoridad militar, desdibuja la jerarquía que, en materia de orden público, establece el numeral 3 del artículo 189 y los artículos 296, 303 y 315 de la Constitución. Al obligar a las autoridades administrativas a atender toda solicitud de los Comandantes militares y policiales se las convierte en agentes de la fuerza pública, contrariando la jerarquía constitucional y el principio de subordinación del poder militar al poder civil.

1.2.5. VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA DE LA RAMA JUDICIAL

Se solicita a la Corte Constitucional declarar la constitucionalidad condicionada del último inciso del artículo 25 de la ley, de tal forma que se entienda que los informes a los que allí se hace referencia sólo pueden ser solicitados por el gobierno cuando sea necesario para la preservación del orden público y así conste en la solicitud de los mismos. Igualmente, se solicita declarar la inconstitucionalidad total de la palabra “*mensualmente*”.

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

a) La seguridad nacional. Tales como: Rebelión, sedición, asonada, fabricación y tráfico de armas de fuego y municiones, secuestro, terrorismo, narcotráfico, extorsión, lavado de activos, concierto para delinquir, y los definidos en los Títulos XII y XVIII del Código Penal que entrará a regir a partir del 24 de julio de 2001 y los contemplados en el artículo 6°, del Decreto 2266 de 1991;

b) De lesa humanidad tales como: genocidio, tortura y desaparición forzada.

El informe señalará los hechos que resulten relevantes para determinar las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que están operando las organizaciones criminales para la comisión de estos delitos, con el objeto de adoptar las Estrategias de Seguridad Nacional, convenientes para combatirlos.

En casos especiales, el Ministerio de Defensa Nacional podrá solicitar de manera urgente al Fiscal General de la Nación informes inmediatos

sobre las investigaciones que se adelantan. Estos informes tendrán el carácter de reservados y no podrán violar la reserva sumarial.

La Fiscalía General de la Nación, al igual que toda la rama judicial, debe disponer de independencia y autonomía en el ejercicio de sus funciones, conforme lo establecen los artículos 113, 166 y 228 de la Constitución Política. Sin embargo, el artículo impugnado vulnera la autonomía e independencia de la Fiscalía al utilizarla como un instrumento más del sistema de defensa de seguridad nacional, estableciendo la obligación de rendir informes periódicos al gobierno sobre los investigaciones penales que adelante.

El artículo 11 de la ley enumera los organismos del sistema, los cuales, como parte del “poder nacional”, tienen obligaciones que permiten completar el andamiaje estatal que cumplirá los objetivos del sistema. La ley 684 no les asigna funciones específicas a algunos de los organismos mencionados en el artículo 11 (es probable que el reglamento de la ley lo haga); pero a otros, como a la Fiscalía General de la Nación, se les imponen obligaciones desde la ley misma. Entonces, al lado de los organismos mencionados en el artículo 11 de la ley, se encuentra la Fiscalía como un instrumento más del sistema de seguridad, como tal, está subordinado a las necesidades del mismo.

En desarrollo de lo anterior, el artículo impugnado impone a la Fiscalía la obligación de rendir informes permanentes al gobierno, violándose de esta manera la independencia y autonomía de la que debe disponer. Parte esencial de la autonomía e independencia de la rama judicial, y en especial de la Fiscalía, consiste en la libertad que tiene para manejar la información que está a su cargo. La única excepción a esta regla es la establecida en el artículo 251 numeral 5° de la Constitución, según la cual el Fiscal General de la Nación tiene como función *“suministrar al Gobierno información sobre las investigaciones que se estén adelantando cuando sea necesaria para la preservación del orden público”*.

El artículo constitucional se ve vulnerado por el artículo 25 de la ley, referente a la colaboración armónica, pues convierte en regla general la excepción constitucional al establecer que la Fiscalía debe suministrar mensualmente informes sobre las investigaciones que realiza.

Por otro lado, la norma constitucional precisa que la solicitud de informes solo se puede realizar *“cuando sea necesaria para la preservación del orden público”*. El artículo impugnado de la ley también olvida esta restricción cuando establece que *“en casos especiales”* se podrá solicitar, de manera urgente, informes a la Fiscalía.

La referencia amplia a “casos especiales” vulnera el límite constitucional y permite al Ministerio de Defensa solicitar informes en cualquier ocasión que juzgue de carácter especial. Por consiguiente, es necesario que se restrinja la interpretación del artículo a los parámetros constitucionales pues, de no ser así, la excepción constitucional se convertiría en una forma de intromisión del ejecutivo en el desarrollo de las funciones de la rama judicial, vulnerándose de esta manera la independencia y autonomía de la misma y el principio de la tridivisión del poder público, establecido en el artículo 113 de la Constitución.

1.2.6. VIOLACION DE NORMAS DE DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

Se solicita la declaración de inconstitucionalidad de los apartes subrayados de las siguientes normas:

Artículo 1°. Objeto de la ley⁴⁴. *Definir y conformar un Sistema de Seguridad y Defensa Nacional, que adecue efectiva y eficientemente los recursos con que cuenta el Estado, de conformidad con sus atribuciones, y de los ciudadanos, de conformidad con sus deberes constitucionales para asegurar razonablemente y en condiciones de igualdad, la seguridad y la defensa nacional.*

Artículo 3°. Poder Nacional⁴⁵. Es la capacidad del Estado Colombiano de ofrecer todo su potencial para responder ante situaciones que pongan en peligro el ejercicio de los derechos y libertades, y para mantener la independencia, la integridad, autonomía y la soberanía nacional en concordancia con lo establecido en los artículos 2° y 95 de la Constitución Política.

Artículo 6°. Defensa Nacional⁴⁶. Es la integración y acción coordinada del Poder Nacional para perseguir, enfrentar y contrarrestar en todo tiempo y cualquier momento, todo acto de amenaza o agresión de carácter interno o

⁴⁴ También se solicitó la inconstitucionalidad de esta norma en los acápites 1.2.1 "Violación del principio de pluralismo democrático y desconocimiento de los fines constitucionales del Estado" y 1.2.2 "Violación al principio de división de poderes".

⁴⁵ También se solicitó la inconstitucionalidad de esta norma en los acápites 1.2.1 "Violación del principio de pluralismo democrático y desconocimiento de los fines constitucionales del Estado", 1.2.2 "Violación al principio de división de poderes" y 1.2.3 "Asignación de deberes a la ciudadanía limitando el deber de garantía".

⁴⁶ También se solicitó la inconstitucionalidad de esta norma en los acápites 1.2.1 "Violación del principio de pluralismo democrático y desconocimiento de los fines constitucionales del Estado", 1.2.2 "Violación al principio de división de poderes" y 1.2.3 "Asignación de deberes a la ciudadanía limitando el deber de garantía".

externo que comprometa la soberanía e independencia de la Nación, su integridad territorial y el orden constitucional.

Artículo 7°. Seguridad Ciudadana⁴⁷. *Es la acción integrada de las autoridades y la comunidad, para garantizar la certeza del ejercicio de los derechos y libertades de todos los habitantes del territorio nacional, en orden a preservar la convivencia ciudadana.*

Artículo 62. Definición⁴⁸. *Es un proceso permanente e integrado que consiste en aplicar en todo tiempo y en cualquier lugar del territorio nacional el conjunto de normas, preceptos, estrategias y acciones que permiten adecuar el Poder Nacional en la forma de organización funcional, en los sectores público y privado para atender y conjurar cualquier emergencia provocada por una calamidad pública o catástrofe natural.*

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

Artículo 66. Del llamamiento de las Reservas⁴⁹. *En todo tiempo el Gobierno Nacional proveerá los recursos anuales para el llamamiento y actualización de las Reservas. Igualmente, las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional mantendrán un cuerpo especializado de las reservas destinado a la vigilancia específica de la infraestructura energética y ambiental del país y cuando se requiera para la atención de emergencias y desastres naturales, así como cualquier otro evento que demande el contenido de esta Ley dentro del ámbito de sus respectivas competencias.*

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

⁴⁷ También se solicitó la inconstitucionalidad de esta norma en los acápites 1.2.1 "Violación del principio de pluralismo democrático y desconocimiento de los fines constitucionales del Estado" y 1.2.3 "Asignación de deberes a la ciudadanía limitando el deber de garantía del Estado".

⁴⁸ También se solicitó la inconstitucionalidad de esta norma en el acápite 1.2.2 "Violación al principio de separación de poderes".

⁴⁹ También se solicitó la inconstitucionalidad de esta norma en el acápite 1.2.3 "Asignación de deberes a la ciudadanía limitando el deber de garantía del Estado".

Artículo 68. Participación ciudadana y de las autoridades⁵⁰. *Las autoridades nacionales, departamentales y municipales están obligadas a participar activamente en la movilización. Todos los colombianos, ajustado en lo determinado en la ley, tienen el deber y la obligación ciudadana de acudir a la movilización cuando el Presidente de la República lo decreta.*

Conforme a estos artículos, los ciudadanos colombianos adquieren la obligación de participar directamente en el enfrentamiento armado interno pues se ordena el apoyo de la población a las autoridades, para mantener la independencia y la integridad nacionales, propender al logro y mantenimiento de la paz y responder a situaciones que pongan en riesgo la vida o la salud de las personas, sin distinguir si el peligro proviene de un enemigo externo o interno, o de catástrofes naturales u ocasionadas por el ser humano. De esta manera, si el peligro proviene de grupos insurgentes que se rebelan contra el orden constitucional, o de grupos paramilitares, se obliga a la población civil a participar directamente en las hostilidades internas contra *“fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados”*, según los términos utilizados por el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949.

Esto implica la obligación, para todos los ciudadanos, de coadyuvar a la acción de las fuerzas militares, que son la institución constitucionalmente encargada de *“la defensa de la soberanía, la independencia y la integridad del territorio nacional y del orden constitucional”* (Artículo 217).

Lo anterior es violatorio del derecho internacional humanitario y en concreto del principio del derecho de Ginebra que consiste en que *“las personas puestas fuera de combate y las que no participan directamente en las hostilidades serán respetadas, protegidas y tratadas con humanidad”*⁵¹. Este principio ha sido denominado comúnmente como el principio de distinción. Dicho principio es de obligatorio cumplimiento en conflictos armados sin carácter internacional, de conformidad con la parte final del preámbulo del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional que establece:

⁵⁰ También se solicitó la inconstitucionalidad de esta norma en los acápites 1.2.1 "Violación del principio de pluralismo democrático y desconocimiento de los fines constitucionales del Estado" y 1.2.3 "Asignación de deberes a la ciudadanía limitando el deber de garantía del Estado".

⁵¹ Jean Pictet, *Desarrollo y Principios del Derecho Internacional Humanitario*, Tercer Mundo Editores, Instituto Henry Dunant, Comité Internacional de la Cruz Roja, segunda edición, segunda reimpresión, 1998, página 75.

“Recordando que, en los casos no previstos por el derecho vigente, la persona humana queda bajo la salvaguardia de los principios de humanidad y de las exigencias de la conciencia pública”.

Entre estos principios está el de proteger a la población civil, así como también el de distinguir entre civiles y combatientes⁵². Adicionalmente, el principio de distinción aparece reconocido en el artículo 51 del Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, a través de la prescripción de que la población civil debe gozar de protección contra los peligros provenientes de las operaciones militares. A su vez, se complementa con la obligación de los combatientes de distinguirse, en todo momento, de la población civil, es decir, de todas las personas civiles que no pertenecen a las fuerzas armadas de alguno de los bandos enfrentados y no participan directamente en las hostilidades⁵³.

El Protocolo I ha sido ratificado por el Estado colombiano y hace parte del derecho interno y del bloque de constitucionalidad, de acuerdo al artículo 93 de la Constitución y a la jurisprudencia de la H. Corte Constitucional⁵⁴. Adicionalmente, aunque el Protocolo I se refiere a conflictos armados de carácter internacional, es aplicable a los conflictos armados sin carácter internacional a que se refiere el Protocolo II adicional a los convenios de Ginebra de 1949, por la disposición del preámbulo y por la cláusula Martens. Dicha cláusula, reconocida en el Convenio sobre las leyes y las costumbres de la guerra terrestre de La Haya de 1907, estableció que:

“Mientras aguardan que un Código más completo de las leyes de la guerra pueda ser dictado, las Altas Partes Contratantes juzgan oportuno hacer constar que, en los casos no comprendidos en las disposiciones reglamentarias adoptadas por ellas, las poblaciones y los beligerantes quedan bajo la salvaguardia y el imperio de los principios de derecho de gentes, tales como resultan de los usos establecidos entre las naciones civilizadas, de las leyes de humanidad y de las exigencias de la conciencia pública”.

La cláusula Martens, que ya tenía valor de norma consuetudinaria se ha reiterado en el artículo 63 del Convenio I de Ginebra, el artículo 62 del Convenio II de Ginebra, en el artículo 142 del Convenio III de Ginebra, el artículo 158 del

⁵² Marco Sassoli y Antoine A. Bouvier, *How does law protect in war?*, International Committee of the Red Cross, Geneva, 1999, pág. 112.

⁵³ Artículos 48, 50.1 y 50.2 del Protocolo I.

⁵⁴ La ley 11 de 1992 aprobó el Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra. El Protocolo I, al igual que todo el derecho internacional humanitario, hace parte del bloque de constitucionalidad, de conformidad con la sentencia C-574 de 1992 de la Corte Constitucional, M.P.: Ciro Angarita Barón.

Convenio IV de Ginebra, el artículo 1 del Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra, el preámbulo del protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra y en el preámbulo de la Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados. La aplicabilidad de normas no establecidas expresamente en el Protocolo II que sea *ius cogens* ha sido reconocida por la Corte Constitucional cuando estableció:

“En efecto, las normas de otros convenios de derecho internacional humanitario que sean compatibles con la naturaleza de los conflictos no internacionales se deben, en general, considerar aplicables a los mismos, incluso si ellas no aparecen en el Protocolo II, puesto que -se reitera- las normas codificadas en este campo aparecen como una expresión convencional de principios de ius cogens que se entienden automáticamente incorporados al derecho interno colombiano, según lo determinó esta Corporación en anteriores decisiones”⁵⁵.

El derecho humanitario no contempla ninguna excepción de carácter general al principio de protección a la población civil. Por el contrario, establece que, a efectos de esta obligación, *“en caso de duda acerca de la condición de una persona, se le considerará como civil”⁵⁶*. Así mismo, prescribe que *“las personas civiles gozarán de la protección que confiere este título, salvo si participan directamente en las hostilidades y mientras dure tal participación”*. En otras palabras, la protección no se suspende de manera indefinida por participar en las hostilidades, sino tan solo temporalmente mientras se da la participación.

Resulta entonces extraño y contrario a las normas del derecho humanitario configurar una excepción a la protección debida a la población civil y al principio de distinción entre civiles y combatientes, tal como lo hacen estos artículos de la ley 684 que disponen la obligación de la ciudadanía de participar en la movilización en todo tiempo, haciendo caso omiso incluso de la ley estatutaria de estados de excepción, que sólo permite la movilización en caso de guerra exterior.

Igualmente, se hace caso omiso de este principio a través del llamamiento de reservas, que obliga a personas no combatientes a pasar a hacer parte de las filas de una de las partes del conflicto, cuando se trata de conflicto armado interno. El derecho internacional humanitario no distingue si las partes son estatales o no

⁵⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-225 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁵⁶ Artículo 50.1 del Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949.

estatales: la obligación de respetar a la población civil en su carácter de tal no admite excepciones.

Por consiguiente, para evitar la vulneración de las normas de derecho internacional humanitario mencionadas, la Corte debe proceder a declarar la inconstitucionalidad de las disposiciones señaladas.

1.2.7. VIOLACION AL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO POR EL ESTABLECIMIENTO DE LA IRRESPONSABILIDAD ABSOLUTA DE LOS FUNCIONARIOS QUE PARTICIPAN EN LA ELABORACION DE LOS DOCUMENTOS DE PLANEAMIENTO Y EN LAS DELIBERACIONES DE LOS ÓRGANOS DEL SISTEMA DE DEFENSA Y SEGURIDAD NACIONAL

Se solicita la inconstitucionalidad de los apartes subrayados de los artículos que a continuación se transcriben. En subsidio, se solicita la constitucionalidad condicionada para que la Corte declare que se entiende que la reserva legal no puede aplicarse en ningún caso a los siguientes documentos:

1. Los documentos que desarrollen el proceso presupuestario
2. Los que establezcan deberes o restrinjan derechos de la ciudadanía o de las autoridades públicas que no participaron en su elaboración.

Para los documentos restantes, se solicita la constitucionalidad condicionada de tal forma que la Corte declare que la reserva establecida en ella debe ser limitada por el legislativo y entre tanto debe sujetarse a lo establecido en la ley 594 de 2000.

Artículo 19. Reserva legal. Las deliberaciones y actas del Consejo serán de carácter reservado. El mismo carácter tienen los Documentos Primarios y Secundarios de Defensa mencionados en la presente ley.

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

- a) Asesorar a las autoridades que los presiden en materia de Seguridad y Defensa;
- b) Evaluar y recomendar planes específicos de Seguridad;
- c) Darse su propio reglamento.

Parágrafo 1°. A requerimiento de cualquiera de estos Consejos, podrán asistir a las reuniones las autoridades de entidades territoriales, y demás servidores públicos que fueren citados; así como asociaciones o

representantes de las comunidades debidamente reconocidas en calidad de invitados.

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

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

Con el establecimiento de la reserva de los documentos primarios y secundarios y de las actas de las deliberaciones de los consejos se perfecciona la creación del cuarto poder: el “poder nacional”. El planeamiento y ejecución del “poder nacional” se realiza a través de unos documentos que establecen obligaciones para todos los componentes del “poder nacional”, es decir, para todo el Estado y para los ciudadanos. De esta manera, los documentos de planeamiento y las decisiones que se tomen en los consejos son una fuente de derecho que escapa a todo control gracias a la reserva establecida en los artículos impugnados.

La reserva legal encuentra su fundamento constitucional en el artículo 74 constitucional, que hace referencia al derecho para *“acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley”*. Sin embargo, el artículo mencionado se debe interpretar de conformidad con el art. 1º de la Carta, según el cual Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria y participativa. Adicionalmente, de acuerdo al artículo 2º de la Carta, uno de los fines del Estado es *“facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”*. La única forma real en la que los ciudadanos pueden participar en las decisiones de las autoridades es a través del control que pueden ejercer sobre los actos y decisiones de ellas. Por esta razón, la publicidad de los actos y decisiones garantiza el control de las autoridades y se convierte en un instrumento para evitar arbitrariedades. De esta manera, la reserva debe ser utilizada como un instrumento de carácter excepcional y restringido.

En todo caso, cuando sea necesario establecer legalmente la reserva de algún documento, ésta nunca puede tener vigencia indefinida, pues una reserva legal con carácter indeterminado impide que la ciudadanía pueda controlar a las autoridades que participan en la elaboración del documento, y, por consiguiente, la responsabilidad de dichas autoridades se hace inexistente.

El límite de tiempo de la reserva garantiza el control sobre las decisiones que allí se tomen y permite que el artículo 6 de la Constitución no se vea vulnerado. El mencionado artículo constitucional establece la cláusula general de responsabilidad de los servidores públicos, según la cual los particulares sólo son responsables por infringir la Constitución y las leyes, mientras que los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones. La única forma de establecer si existe responsabilidad por parte de los servidores públicos es conociendo sus actuaciones. La reserva de las actuaciones de los servidores públicos tiene como consecuencia la irresponsabilidad de estos, pues no es posible determinar si las autoridades incurrieron en omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones. Además, en un Estado social de derecho, la responsabilidad de todas las personas, y en especial de los servidores públicos, debe ser jurídica como consecuencia de la cláusula de Estado de derecho (artículo 1º de la Constitución), según la cual todo el Estado está sujeto al imperio del Derecho. Una reserva indeterminada en el tiempo hace imposible la responsabilidad jurídica e impide también deducir la más mínima responsabilidad, que es la responsabilidad histórica.

La Corte Constitucional, al estudiar el tema, ha dicho que “la regla general de acceso a la documentación pública es condición de posibilidad de la libertad de expresión, que no puede ejercitarse en su plenitud sin un conocimiento oportuno, completo y veraz de los hechos y actuaciones públicas”⁵⁷. Por lo anterior, la reserva legal sólo debe ser aplicada de manera excepcional y, en cualquier caso, no puede ser ilimitada. En este sentido, la Ley 594 de 2000, desarrollando el artículo 74 de la Constitución, regula la publicidad de los actos y documentos oficiales y establece en su artículo 13 que la reserva legal sobre cualquier documento cesará a los 30 años de su expedición. Una vez cumplido ese lapso, el documento adquiere carácter histórico y puede ser consultado por cualquier persona.

Contrariando las disposiciones constitucionales que se enumeraron, los artículos 19 y 36 de la ley de seguridad y defensa nacional establecen el carácter reservado de las deliberaciones y actas del Consejo Nacional de Seguridad y Defensa Nacional, de los documentos primarios, los documentos secundarios, y las deliberaciones y actas de los Consejos Regionales, Departamentales, Distritales, Metropolitanos y Municipales.

Entre los documentos que abarca la reserva se incluyen documentos que hacen parte del proceso de elaboración del presupuesto. Estos documentos son:

1. El pronóstico de disponibilidad presupuestal, que es un documento primario contemplado en el literal f) del artículo 41.
2. El presupuesto de seguridad y defensa nacional, que es un documento secundario establecido en el literal g) del artículo 43.

Uno de los principios generales del presupuesto es el de la publicidad. Dicho principio consiste no sólo en la publicidad de la ley de presupuesto, sino de todo el proceso de elaboración y ejecución presupuestaria. El tratadista Camilo Calderón Rivera hace referencia a este principio en los siguientes términos:

“La publicidad hace referencia al hecho de que las diversas etapas de la ejecución del presupuesto se han de verificar de forma pública, así todo el mundo podrá tener la posibilidad de contar con información sobre la administración financiera. Todos los hechos concernientes al presupuesto deben ser conocidos por la colectividad y el Gobierno está en la obligación de transmitir una imagen comprensible de la planeación, elaboración, discusión, ejecución y liquidación del presupuesto y de los problemas financieros que de su ejecución se deriven”⁵⁸.

Por esta razón, todo el proceso presupuestal debe ser público. Por eso las leyes que conforman la ley orgánica del presupuesto, compiladas por el decreto 111 de 1996, establecen un proceso público y transparente en su elaboración. De esta manera, el título VI del mencionado decreto, que compila la ley 38 de 1989, la ley 179 de 1974 y la ley 225 de 1995, y que constituye la ley orgánica del presupuesto, establece en su título VI el procedimiento de preparación del proyecto de presupuesto general. En dicho título, el decreto establece un proceso público con participación del Conpes, del Confis, del Departamento Nacional de Planeación y del ministerio de Hacienda (artículo 48). Igualmente, en el título VII del decreto se hace referencia a la presentación del proyecto al Congreso y el título VIII se refiere al estudio del proyecto de presupuesto por parte del Congreso. En el debate del proyecto participa, entre otras entidades, el Banco de la República (artículo 56). Por consiguiente, ningún documento que desarrolle el proceso presupuestario puede ser de carácter reservado, pues de esta manera se estaría vulnerando la ley orgánica del presupuesto y, también, el artículo 151 de la Constitución, que establece que la actividad legislativa se rige por las leyes orgánicas en ciertos temas, incluyendo el de elaboración del presupuesto.

⁵⁷ Corte Constitucional; Sentencia C-053 de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Pero de igual o mayor gravedad que el establecimiento de la reserva de los documentos que hacen parte del proceso presupuestario es la reserva de los otros documentos que desarrollan el “poder nacional” y, de esta manera, las obligaciones que cada uno de los componentes del mismo deba cumplir.

En relación con el artículo 36, que establece la reserva de las deliberaciones y actas de los Consejos Regionales, Departamentales, Distritales, Metropolitanos y Municipales, vale la pena resaltar que dichos órganos están conformados por la primera autoridad civil de la entidad territorial correspondiente (Ministro del interior, Gobernador, Alcalde mayor y Alcalde municipal) y por las autoridades militares y policiales de la misma. Esta conformación excluye por completo a miembros de los órganos de control. Al permitir que dicha reserva opere en la práctica como fue establecida en la ley, quedarían sin control todas las decisiones tomadas por las autoridades sobre aspectos que, como se vio anteriormente, no se limitan al campo militar. Igualmente, en la elaboración de los documentos sujetos a reserva no participa ninguna autoridad del Ministerio Público. En consecuencia, las prescripciones que se incluyan en los documentos y las decisiones de los Consejos escapan a todo control y escapan a la estructura básica del Estado, de acuerdo a la cual los deberes y obligaciones de la ciudadanía, así como las funciones y atribuciones de los funcionarios públicos deben establecerse por ley, en un proceso público y permitir controles. Con esta prohibición se consolida el “poder nacional” como un cuarto poder ajeno a todo los límites impuestos en el Estado social de derecho.

Como se dijo anteriormente, la reserva de los documentos atenta contra uno de los pilares básicos del estado social de derecho: la participación y el control ciudadano. La reserva absoluta de esos documentos se convierte en una ventana al poder totalitario y en uno de los principales quiebres del estado democrático de derecho. Por esta razón resulta imperativo declarar la inconstitucionalidad de las normas que establecen la reserva de los documentos o por lo menos de aquellos en los que se desarrolla el proceso presupuestario y los que establecen deberes o restringen derechos de la ciudadanía o de las autoridades públicas que no participaron en su elaboración.

1.3. OTROS VICIOS DE FONDO

⁵⁸ Camilo Calderón Rivera, *Planeación estatal y presupuesto público. Niveles nacional, departamental y municipal*, Editorial Legis, Bogotá, 1998, página 132.

1.3.1. NOCIÓN ERRADA DE ORDEN PÚBLICO

Por violar el artículo 1° y el título segundo de la Constitución se solicita a la Corte declarar la constitucionalidad condicionada del artículo 4° de la ley, para que la Corte declare que debe entenderse que la expresión “*el marco coherente de valores y principios*” se refiere a los principios y valores constitucionales.

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

Con esta norma se desconoce el art. 1° y el título segundo de la Carta Política, dejando de lado que en un Estado social de derecho no hay valores y principios diferentes a los que establece la Constitución. No pueden las autoridades legítimamente determinar cuáles de los valores y principios constitucionales son "coherentes" y cuáles no. Este artículo implica que el ejercicio de los derechos y libertades estaría limitado a los valores y principios que las autoridades determinen como coherentes, ignorando así que el único límite constitucionalmente permitido para el ejercicio de los derechos de un ciudadano es el impuesto por la ley y la Constitución, conforme lo establece el artículo 6° constitucional.

No se debe perder de vista que el concepto de orden público es algo más que la concurrencia de los requisitos de tranquilidad, seguridad, salubridad y moralidad. En palabras de la Corte Constitucional, el orden público es, en primer término, una garantía de los derechos y libertades dentro de cualquier Estado⁵⁹. De esta manera, no sólo consiste en el mantenimiento de la tranquilidad, sino que, por sobre todo, consiste en la armonía de los derechos, deberes, libertades y poderes dentro del Estado.

En virtud del concepto de orden público que debe primar en un Estado Social de derecho, las autoridades deben buscar la protección y garantía de todos los derechos y libertades fundamentales. Estos derechos y garantías no pueden ser otros que los establecidos por la Constitución y no les es permitido a las autoridades restringir los derechos o libertades que, conforme al artículo 1°, 2° y al título II de derechos y garantías de la Carta, debe proteger.

⁵⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-045 de 1996. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; Sentencia SU-476 de 1997. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

La definición de orden público del artículo 4°, al restringir el goce de derechos y libertades a un marco coherente de valores y principios, impone un límite al ejercicio de los derechos y libertades que no contempla la Carta Política.

1.3.2. TEATROS DE OPERACIONES Y VIOLACIÓN A NORMAS QUE REGULAN LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN

Se solicita declarar la inconstitucionalidad del artículo 54 de la ley 684 de 2001 por violar las normas internacionales, constitucionales y estatutarias de estados de excepción.

Por las mismas razones, se solicita declarar inconstitucionales las expresiones “permanente”, “en todo tiempo” y “cualquier emergencia provocada por una calamidad pública o catástrofe natural” del artículo 62 de la ley. Igualmente, se solicita que se declare la inconstitucionalidad del segundo inciso del mencionado artículo por reformar la ley estatutaria de los estados de excepción.

A continuación se transcriben las normas demandadas y se subrayan las partes cuya inconstitucionalidad se solicita:

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

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

Una vez delimitado el Teatro de Operaciones, el Presidente de la República dispondrá de inmediato que todos los efectivos de la Fuerza Pública y de los Organismos de Seguridad del Estado que operan en el área respectiva

quedarán bajo Control Operacional. Al decretar el Teatro de Operaciones el Presidente de la República notificará a la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo.

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

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

Artículo 62. Definición. Movilización⁶⁰. *Es un proceso permanente e integrado que consiste en aplicar en todo tiempo y en cualquier lugar del territorio nacional el conjunto de normas, preceptos, estrategias y acciones que permiten adecuar el “poder nacional” en la forma de organización funcional, en los sectores público y privado para atender y conjurar cualquier emergencia provocada por una calamidad pública o catástrofe natural.*

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

En los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución se reconocen tres estados de excepción cuyas diferencias se establecen en función de sus causas, consecuencias y gravedad. Los estados de excepción fueron instituidos para hacer frente a situaciones que se juzgan excepcionales, las cuales no es posible controlar con las medidas ordinarias establecidas en la Constitución y la ley. Por esta razón, durante tales períodos se le confieren al Presidente de la República mayores poderes para restablecer el orden perturbado y poner fin a la crisis. En todo caso estos poderes deben ser ejercidos con limitaciones que salvaguarden

⁶⁰ También se solicitó la inconstitucionalidad de esta norma en los acápite 1.2.2 "violación del principio de separación de poderes" y 1.2.6 "Violación de normas de derecho internacional humanitario".

los derechos de la población, garantizando su seguridad y el funcionamiento normal de las instituciones públicas.

El artículo 214 de la Carta, el artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 4º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establecen unos claros límites a los estados de excepción. Estos son:

1. La declaratoria y el desarrollo de los estados de excepción deben estar regidos por la ley estatutaria de estados de excepción.
2. La declaratoria del estado de excepción es controlada jurídicamente por la Corte Constitucional y políticamente por el Congreso de la República.
3. Las facultades sólo pueden ser utilizadas en relación directa y específica con las causas que dieron origen a la declaratoria.
4. Las medidas que se tomen deben ser proporcionales a la gravedad de los hechos.
5. En todo caso se debe respetar el derecho internacional humanitario.
6. En todo caso, no pueden suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales que se enuncian en el artículo 27.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 4º de la ley 137 de 1994, estatutaria de los estados de excepción.
7. Cuando sea necesaria la suspensión de garantías, el Estado debe informar a los Estados parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos por conducto del secretario general de la Organización de Estados Americanos y Naciones Unidas. En la comunicación se deben indicar los derechos que se restringen, los motivos por los cuales se toma la decisión y la fecha en que se terminará la suspensión.
8. En ningún caso se puede interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado.
9. Los decretos que se expidan con fundamento en el estado de excepción tienen control judicial automático de la Corte Constitucional que decide sobre su constitucionalidad.
10. Los estados de excepción deben ser de carácter transitorio. El límite temporal impuesto por la Constitución es de 90 días, prorrogables por dos períodos más, para el caso de conmoción interior. Para el caso del estado de emergencia económica el límite es de treinta días prorrogables por dos períodos más. En todo caso, el estado de excepción debe ser levantado tan pronto como desaparezcan las causas que le dieron origen.
11. El gobierno es responsable por la declaratoria del Estado de excepción y por los abusos que se cometan durante el mismo en ejercicio de las facultades.

En este sentido, la Corte Constitucional ha establecido que:

“No obstante su naturaleza restrictiva, dentro de un Estado de derecho las normas de excepción han de mantener el sello que a éste le es inherente, a saber: 1. El gobernante, no obstante su mayor poder discrecional, está sujeto a control en todos los actos que, dentro de la nueva situación realice, y 2. la restricción de las libertades y derechos fundamentales ha de tener como propósito esencial la preservación de esos mismos bienes, que de ninguna manera pueden ser destruidos sino provisoriamente limitados, con el propósito de que la obediencia al derecho se restaure y las libertades y derechos recobren la vigencia plena de que gozan en tiempo de normalidad. Es lo que pudiéramos llamar la paradoja de los estados de excepción: las libertades públicas y los derechos fundamentales se restringen, en beneficio de esos mismos bienes. Esa circunstancia brinda un insustituible criterio de control de los actos del gobernante investido de poderes excepcionales, y es éste el criterio que ha de guiar a la Corte en el examen de constitucionalidad de la presente ley estatutaria. Prescindir de ese criterio, conduce a trocar el Estado de derecho en una forma de organización política que lo contradice y desnaturaliza”⁶¹.

En el mismo sentido, el artículo 4º Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre derechos humanos en el artículo 27 establecen que las facultades del Gobierno en los estados de excepción sólo pueden ser ejercidas con sujeción a los principios de necesidad, proporcionalidad y temporalidad.

De lo anterior se entiende que, dada la gravedad de las atribuciones que se otorgan al presidente durante un estado de excepción, las normas que lo regulan son estrictas y están encaminadas a que dichas facultades no se conviertan en una fuente de poder irrestricto que pueda afectar los derechos y libertades de las personas de manera innecesaria y desproporcionada.

Estas condiciones, se ven vulneradas por los artículos 54 y 62 de la ley 684 de 2001 en los términos que se exponen a continuación:

- El artículo 54 de la ley permite al Presidente de la República declarar un territorio como “teatro de operaciones” por “motivos fundados que hagan prever la posible amenaza o alteración del orden constitucional, la soberanía, la independencia y la integridad del territorio nacional” y faculta al Presidente a

imponer restricciones y obligaciones a la población civil. De esta manera, el artículo impugnado contradice las disposiciones constitucionales e internacionales relativas a estados de excepción pues otorga al Presidente de la República facultades propias de un estado de excepción sin exigir los requisitos de procedibilidad y control mencionadas. El artículo impugnado establece, a través de ley ordinaria, un cuarto estado de excepción no contemplado en la Constitución ni en la ley estatutaria de estados de excepción. Le otorga al Presidente de la República atribuciones con base en consideraciones vagas y abiertas como resulta ser el “previo establecimiento de motivos fundados”, sin tener en cuenta que esas facultades sólo pueden ser ejercidas de acuerdo a las normas previstas para los estados de excepción en la Constitución, los tratados internacionales y la ley estatutaria⁶².

- Adicionalmente, el artículo 54 de la ley vulnera el principio de supremacía del poder civil sobre el militar establecido en los artículos 296, 303 y 315 de la Constitución. La norma impugnada establece que *"el Presidente de la República, mediante orden escrita, podrá encargar de la ejecución de sus órdenes al Comandante que asuma el Control Operacional del área"* y *"El comandante que ejerza el control operacional coordinará con las autoridades civiles de la Región"*. La delegación que hace el Presidente al comandante contradice el artículo 303 de la Constitución que establece que el Gobernador es el agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público en el departamento, ya que las órdenes del comandante prevalecen sobre los gobernadores y alcaldes; así mismo, contradice el numeral 2° del artículo 315 de la Constitución que establece como atribución de los alcaldes la de conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. De acuerdo con estos dos artículos constitucionales, la línea de decisión en materia de orden público debe estar en cabeza de autoridades civiles. Es claro que dicha toma de decisiones se guía por una jerarquía entre dichas autoridades; sin embargo, dicha jerarquía no puede llevar a que la autoridad de superior jerarquía, en este caso el Presidente, excluya a la autoridad civil de la entidad territorial de la toma de decisiones, poniendo por encima de la misma a una autoridad militar. Esto, sin lugar a dudas, vulnera las normas constitucionales que desarrollan el principio de prevalencia de la autoridad civil sobre la autoridad militar.

⁶¹ Corte Constitucional, Sentencia C-179 de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

⁶² Ver Corte Constitucional, Sentencia C- 295 de 1996, M.P. Hernando Herrera Vergara.

- El artículo 54 de la ley faculta al Presidente de la República para ejercer funciones exclusivas de los estados de excepción pero sin cumplir con la reglamentación que se exige para el ejercicio de este tipo de facultades. En el último inciso del artículo 54, referente a los “teatros de operaciones”, se establecen limitaciones a los derechos de las personas que circulen o residan en estos territorios de la siguiente manera:

1. Se establece que toda persona que cambie de domicilio dentro del “teatro de operaciones” o arribe a éste deberá presentarse ante la autoridad civil que se determine para tal efecto en la zona.

Los derechos de circulación y residencia, reconocidos por el artículo 24 de la Constitución, el artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, no pueden ser restringidos de manera permanente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 4º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el numeral 2 del artículo 214 de la Constitución y los artículos 28 y 38 de la ley 137 de 1994, estatutaria de estados de excepción. Estos derechos, según lo establecido en las normas anteriores, sólo pueden ser restringidos durante estados de excepción y de manera transitoria. Los “teatros de operaciones”, contrariando lo anterior, no tienen ningún límite en el tiempo. Adicionalmente, la restricción a estos derechos sólo se puede hacer por causas claras y expresas que hagan absolutamente necesaria la restricción de estos derechos. Las razones que se esgriman para restringir tales derechos deben ser legítimas y proporcionales al objetivo buscado. En este sentido, la Corte Constitucional en su sentencia C-295/96 declaró la inconstitucionalidad del registro de los ciudadanos en las alcaldías de las zonas de orden público que se contemplaba en el Decreto 717/96⁶³.

En relación con los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, el artículo 4º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establecen que en situaciones excepcionales "que pongan en peligro la vida de la nación" o "que amenace(n) la independencia o

⁶³ “La inscripción en la alcaldía resulta contraria a la Constitución, pues dicha limitación implica el desarraigo del lugar que niega el derecho que tiene todo colombiano de circular libremente por el territorio nacional y de permanecer y residenciarse en Colombia”, Corte Constitucional, Sentencia C-295 de 1996. M.P. Hernando Herrera Vergara.

seguridad del Estado", el Estado puede suspender las garantías, con las excepciones consagradas en los convenios *"en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación"*. La jurisprudencia de los órganos de derechos humanos ha establecido, en relación con los derechos a la libertad de residencia y a la libertad de circulación, que su ejercicio sólo puede ser objeto de restricciones imperativamente necesarias, que respondan a fines legítimos y señaladas de modo expreso en la ley por la cual son impuestas⁶⁴.

2. Se establece que, en el "teatro de operaciones", el comandante que ejerza el control operacional en coordinación con las autoridades civiles de la región establecerá un registro de la población en el que conste la identidad, la profesión u oficio de la persona y el domicilio.

El registro de la población, establecido en el artículo 54 de la ley, vulnera el derecho al habeas data, reconocido en el artículo 15 de la Constitución, y que consiste en el derecho que tienen todas las personas a su intimidad familiar y personal y a su buen nombre, y se traduce en *"el derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas"*. El artículo 15 constitucional desarrolla los artículos 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 11.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

De las anteriores, la primera condición de los "teatros de operaciones" vulnera los derechos a la libertad de circulación y a la libertad de domicilio, y la segunda vulnera el derecho al habeas data.

- El artículo 62 de la ley define el procedimiento de movilización y da facultad al Presidente de la República para decretar el llamamiento y la convocatoria a la misma. Esta norma vulnera los artículos 152 y 153 de la Carta Política que establecen las materias de ley estatutaria y la jerarquía superior de las mismas. En efecto, la norma impugnada vulnera el artículo 29 de la ley 137 de 1994 estatutaria de estados de excepción, que establece la facultad del gobierno de decretar la movilización nacional únicamente en el estado de guerra exterior.

⁶⁴ Ver Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Carta dirigida al Presidente de la República, Andrés Pastrana Arango, con motivo de la sanción de la ley 684 de 2001.

1.3.3. ATRIBUCIÓN DE FUNCIONES DE POLICÍA JUDICIAL A LAS FUERZAS ARMADAS

Se solicita a la Corte declarar la inconstitucionalidad del artículo 59 de la ley por vulnerar los artículos 113, 249 y 213 de la Constitución.

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

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

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

La policía judicial es el conjunto de autoridades que colaboran con los funcionarios judiciales en la investigación de los delitos⁶⁵. Una Policía Judicial moderna es la que se caracteriza por ser un cuerpo con unidad orgánica y, sobre todo, con especialización científica y que actúa bajo la dirección funcional de fiscales o jueces⁶⁶.

Las fuerzas militares, en atención a sus objetivos constitucionales establecidos en el artículo 217, carecen de competencia para disponer de atribuciones de policía judicial. Al atribuir facultades en esta materia a las fuerzas militares se contradice el artículo 213 de la Constitución que prohíbe que la justicia penal militar investigue a personas civiles. Esta prohibición implica la proscripción de realizar funciones de policía judicial con respecto a personas que no pertenezcan a la fuerza pública.

La asignación a las fuerzas militares de funciones de policía judicial implicaría que el funcionario tendría que actuar, por una parte, como militar cumpliendo labores que lo obligan a tomar una posición de contrincante y, por otra, como Fiscal, a

⁶⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-024 de 1994, M.P.: Alejandro Martínez Caballero.

⁶⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-024 de 1994, M.P.: Alejandro Martínez Caballero.

actuar como órgano imparcial y autónomo. En este sentido se pronunció la Corte Constitucional al declarar inconstitucional la asignación de funciones judiciales a las fuerzas militares. En dicha oportunidad la Corte expresó que "la asignación a las fuerzas militares de funciones de policía judicial implicaría una dualidad de jerarquías para el funcionario judicial -la del superior en el rango y la de la Fiscalía General de la Nación- que desvertebra su estructura, quebranta la necesaria unidad de mando y en modo alguno asegura que en caso de conflicto entre las dos funciones prime la de la policía judicial"⁶⁷.

En el mismo sentido, se le impone a la Fiscalía la obligación de acompañar de manera permanente las operaciones de las fuerzas militares, lo cual puede llegar a comprometer la autonomía de la misma, vulnerando el art. 249 de la Constitución.

En relación con los instrumentos internacionales sobre derechos humanos debe tenerse en cuenta que la asignación de funciones de policía judicial a miembros de las fuerzas militares vulnera el deber de respeto y garantía de los derechos humanos establecido por el artículo 2º del Pacto Internacional de derechos civiles y políticos y el artículo 1º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, deber que exige no sólo adoptar las medidas eficaces para enfrentar la impunidad, sino abstenerse de introducir en la normatividad interna disposiciones con las cuales aquélla sea fomentada o promovida.

Sobre esta materia la Corte ha precisado que la atribución de facultades de policía judicial a miembros de las fuerzas militares desconoce *"el texto y el espíritu de la Constitución"*. Ello, por cuanto *"el régimen propio de las fuerzas militares y el contexto histórico en que actúan, a los cuales difícilmente pueden sustraerse sus miembros, no se concilian con las notas de independencia e imparcialidad inherentes a la policía judicial y que son apenas el reflejo de las características de la función jurisdiccional a la cual sirve"*⁶⁸.

El otorgamiento de funciones de policía judicial a fuerzas militares puede llegar, incluso, a facilitar la comisión de graves violaciones de derechos humanos. En este sentido, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones forzadas o involuntarias, después de la visita a Colombia realizada en 1988, determinó que poderes de policía judicial otorgados a las fuerzas armadas facilitan la comisión de

⁶⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-034 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

⁶⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-034 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

desapariciones forzadas⁶⁹. En esa oportunidad el grupo de trabajo estableció como recomendación “la necesidad de una revisión a fondo de los poderes judiciales esgrimidos por las fuerzas armadas de los servicios de seguridad, con objeto de garantizar mejor los derechos humanos del ciudadano particular”⁷⁰.

En el proyecto de ley n° 81 de 1999 Senado, se otorgaba a las fuerzas militares como facultad de policía judicial hacer el levantamiento de cadáveres y los experticios de medicina legal y balística que fueran “necesarios para el eventual esclarecimiento de los hechos” (artículo 71)⁷¹. A pesar de que, en el trámite legislativo de la ley, se suprimió el artículo específico sobre la facultad otorgada a las fuerzas militares para recoger cadáveres en los sitios de combate, el artículo que finalmente se sancionó persigue un objetivo igual al mencionado. Esta intención se refleja claramente en la opinión expresada por el Comandante de las Fuerzas Militares, General Fernando Tapias, quien afirmó en una entrevista de prensa que “la polémica a la que ustedes se refieren está centrada en un solo punto: las facultades de policía judicial que se les otorgó a las fuerzas militares. Que no es cosa distinta de aquellas circunstancias en que la Fiscalía no pueda acompañar al Ejército éste podrá ejercer funciones judiciales. **En otras palabras, recoger los cadáveres en el sitio de combate**”⁷² (negritas fuera del texto).

Debe tenerse en cuenta que la Corte Constitucional, en la sentencia C-034/93, declaró la constitucionalidad condicionada de una norma que otorgaba facultades de policía judicial a las fuerzas militares. Esa providencia estudió la constitucionalidad del Decreto 1810 de 1992, en el cual se señalaba que, como en la norma que nos ocupa, bajo la dirección, coordinación y dependencia del Fiscal General de la Nación, en las fuerzas militares se conformarían unidades para el ejercicio de funciones de policía judicial en relación con los hechos punibles de competencia de los jueces regionales, en los eventos en que no fuera posible disponer de autoridades de policía judicial en el lugar de los hechos. En aquella ocasión la Corporación declaró la constitucionalidad condicionada de la norma, bajo el entendido de que las unidades de policía judicial que colaboran en los casos de competencia de los fiscales y jueces regionales debían estar integradas por personal no militar. La Corte afirmó que “*la integración de unidades de policía judicial con militares, en el plano constitucional, equivale a una intromisión de la*

⁶⁹ Naciones Unidas, Informe del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, Informe realizado en Colombia por dos miembros del Grupo (24 de octubre a 2 de noviembre de 1988), Doc. E/CN4/1989/18/Add.1,6 de febrero de 1989, párr. 132 y 133.

⁷⁰ Naciones Unidas, Informe del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, Informe realizado en Colombia por dos miembros del Grupo (24 de octubre a 2 de noviembre de 1988), Doc. E/CN4/1989/18/Add.1,6 de febrero de 1989, párr. 132 y 133.

⁷¹ Proyecto de ley Número 81 de 1999 Senado, Gaceta del Congreso No 504, página 30, 14 de diciembre de 2000.

⁷² “Estamos ganando”, *Revista Semana*, agosto 27 a septiembre 3 de 2001, Edición No 1.008, página 28.

*administración en la función jurisdiccional*⁷³. De acuerdo a lo anterior, la norma también viola el artículo 113 de la Constitución que establece el principio de tridivisión de poderes.

1.3.4. SUPRESIÓN DEL LÍMITE TEMPORAL PARA PONER A DISPOSICIÓN DE UNA AUTORIDAD JUDICIAL A LA PERSONA CAPTURADA EN FLAGRANCIA

Por vulnerar el artículo 28 de la Constitución, el artículo 7 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se solicita declarar la inconstitucionalidad de la expresión "la entrega física del capturado se hará en el término de la distancia, debidamente justificada" del artículo 58 de la ley.

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

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

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

⁷³ Corte Constitucional, Sentencia C- 034 de 1993 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Esta norma es contraria al artículo 28 de la Constitución según el cual *“la persona detenida preventivamente será puesta a disposición del juez competente dentro de las treinta y seis horas siguientes”*. Esta norma constitucional es aplicable en los casos de flagrancia. En relación con lo anterior la Corte precisó que *“a los casos de flagrancia se aplican las garantías establecidas por el inciso segundo del artículo 28 superior”*.⁷⁴ Igualmente, la norma impugnada desconoce el artículo 7.5 de la Convención Americana de sobre Derechos Humanos y el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que establecen el derecho de toda persona retenida o capturada a ser llevada, sin demora, ante el funcionario competente.

El límite constitucional que se establece para estos casos tiene una clara explicación en el hecho de que en la detención realizada en flagrancia no media orden judicial y, por lo tanto, es una excepción al principio general de la estricta reserva judicial para toda privación de la libertad. En este sentido la Corte Constitucional estableció que *“por tratarse de excepciones al principio general de la reserva judicial en materia de libertad personal, estos casos son fenómenos que deben ser interpretados de manera restrictiva a fin de no convertir la excepción en la regla”*⁷⁵.

La norma impugnada convierte el término de detención en un lapso indeterminado que no brinda ninguna garantía a la persona detenida, y, de esta manera, burla el artículo 28 de la Constitución pues establece que la obligación de poner a disposición de una autoridad judicial a la persona retenida se cumple dando aviso a la misma. Por ese artilugio se omite la obligación de entregar físicamente a la persona capturada.

Al contrario de lo establecido en el artículo impugnado, la Constitución en su artículo 28 pretendió poner un plazo perentorio e improrrogable para que las personas capturadas sin orden judicial fueran entregadas físicamente a una autoridad judicial. El artículo 58 de la ley burla también el artículo 7° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que establece expresamente que la persona detenida *“debe ser **llevada**, sin demora, ante un juez (...)”* (negrilla fuera de texto), así como el artículo 9° del Pacto, que también establece expresamente que la persona detenida *“será **llevada sin demora ante un juez (...)”*** (negrilla fuera de texto). La Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en su comunicación al gobierno sobre observaciones al entonces proyecto de ley de defensa y seguridad nacional,

⁷⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-024 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁷⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-024 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

al comentar el artículo en análisis dijo que *“es innegable que con tal atribución se enerva el derecho humano de toda persona capturada a encontrarse prontamente en manos de una autoridad investida de funciones judiciales, con el doble fin de que se observe su estado físico y de que no haya dilaciones en el examen de la procedencia de la aprehensión”* (negrillas fuera de texto).

En este sentido, la Corte Constitucional ha dicho que *“la persona aprehendida en situaciones de flagrancia deberá ser puesta a disposición de la autoridad judicial competente lo más rápidamente posible y en todo caso dentro de las 36 horas siguientes para que ésta adopte la decisión correspondiente dentro del término establecido por la ley”*⁷⁶.

Por consiguiente, se solicita que se declare la inconstitucionalidad del último inciso del artículo 58 de la ley, por violar el artículo 28 de la Constitución, el artículo 7 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, estos últimos obligatorios en Colombia y parte del bloque de constitucionalidad, de conformidad con el artículo 93 de la Carta.

1.3.5. DESCONOCIMIENTO DE LA AUTONOMÍA DE LA PROCURADURÍA

Se solicita declarar la inconstitucionalidad de la expresión "Cuando se trate de actos del servicio, conocerá exclusivamente la Procuraduría Delegada para las Fuerzas Militares y para la Policía, respectivamente" del artículo 60 de la ley, por violar los artículos 113, 117, 118, 221, 275 y 277 de la Constitución.

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

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

Al establecer que de los actos del servicio únicamente conocen la Procuraduría delegada para las fuerzas militares y la Procuraduría delegada para la policía, se vulnera el artículo 221 de la Constitución pues en esa norma constitucional se establece la existencia de un fuero penal y no disciplinario como el que intenta establecer la ley. El artículo 60 de la ley, al determinar que los actos del servicio serán investigados por las Procuradurías delegadas para las fuerzas armadas y para la policía, establece un fuero disciplinario especial que saca del régimen general los actos cometidos por las fuerzas militares.

Adicionalmente, se pasa por alto la autonomía que tiene el Procurador General para distribuir las competencias entre las procuradurías delegadas para diversos temas. Dicha autonomía tiene como fundamento constitucional el inciso 2º del artículo 113 de la Constitución que establece que los otros órganos diferentes a las ramas del poder público son autónomos para el cumplimiento de sus funciones. En este sentido, el decreto legislativo 262 de 2000 estableció en el párrafo del artículo 7º y en el numeral 8º del mismo artículo que el Procurador tiene la facultad de atribuir funciones y competencias a las procuradurías delegadas territoriales y judiciales.

Con el artículo 60 se establece una excepción a la competencia mencionada y se crea un fuero que resulta inconstitucional por violar el artículo 221 y también el artículo 13 en relación con la igualdad en la aplicación de la ley, pues no se encuentra razón objetiva que permita establecer dicha diferenciación.

En diferentes oportunidades la Corte Constitucional ha establecido que el fuero penal de las fuerzas militares no incluye la existencia de un fuero disciplinario para los miembros de la institución. En este sentido ha afirmado que:

“El fuero militar no afecta las competencias y funciones de los organismos de control, puesto que ese fuero es exclusivamente penal y no se extiende a las otras esferas de actividad de los órganos estatales. Así, las funciones de la Procuraduría General de la Nación no se ven limitadas por el fuero militar, ni desde el punto de vista disciplinario - pues los miembros de la fuerza pública son servidores públicos que están entonces sujetos a la supervigilancia disciplinaria de esa entidad (CP art. 277 ord 6º) -, ni en relación con las otras funciones del

⁷⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-024 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

Ministerio Público (CP arts 277 y 278), en particular la relativa a su participación en los procesos penales".⁷⁷

Conforme a lo anterior, resulta contrario a la Constitución el que la ley determine la competencia particular de las Procuradurías Delegadas.

1.3.6. FAVORECIMIENTO A LA IMPUNIDAD DE LAS FALTAS DISCIPLINARIAS COMETIDAS POR MIEMBROS DE LA FUERZA PÚBLICA

Por violar los artículos 13, el numeral 6º del artículo 277, el numeral 1º del artículo 278 y el artículo 229 de la Constitución; así como los artículos 1.1 y 2º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los artículos 2.1 y 2.3.a del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se solicita que se declare inconstitucional el inciso segundo del artículo 60 de la ley.

Artículo 60. Responsabilidad disciplinaria por actos en desarrollo de operaciones militares y policiales⁷⁸. *En los procesos disciplinarios internos que se adelanten respecto de los miembros de la Fuerza Pública, se aplicarán las normas vigentes. Cuando se trate de actos del servicio, conocerá exclusivamente la Procuraduría Delegada para las Fuerzas Militares y para la Policía, respectivamente.*

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

El artículo 60 de la ley establece que el Procurador que tenga conocimiento de faltas disciplinarias cometidas por miembros de la fuerza pública sólo tendrá 30 días para decidir si abre la investigación u ordena el archivo del expediente. A diferencia de este régimen privilegiado establecido en el artículo impugnado, el artículo 141 del Código Único Disciplinario establece un término de 6 meses para adelantar la investigación preliminar en relación con todos los servidores públicos. El Código Único Disciplinario también establece en el artículo 142 que, por la

⁷⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-159 de 1993. M.P. Carlos Gaviria Díaz. Ver al respecto Sentencia C-357 de 1998. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁷⁸ También se solicitó la inconstitucionalidad de esta norma en el acápite 1.3.5 "Desconocimiento de la autonomía de la Procuraduría".

gravedad, tratándose de faltas disciplinarias de conocimiento de la Procuraduría Delegada para los Derechos Humanos o de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales, el término podrá extenderse 6 meses más, lo que quiere decir que la investigación preliminar a cualquier funcionario estatal sometido a investigación disciplinaria puede llegar a durar hasta un año. Por su parte, el artículo impugnado reduce inexplicablemente este término adicional a un mes cuando se trata de investigaciones frente a miembros de las fuerzas militares, de manera que, para miembros de la fuerza pública, la investigación disciplinaria nunca puede exceder de dos meses.

De esta manera, sin ningún fundamento constitucional, la ley reduce el término para adelantar la investigación preliminar en materia disciplinaria cuando se trate de miembros de la fuerza pública violando el derecho a la igualdad de funcionarios públicos. El derecho a la igualdad se encuentra reconocido en el artículo 13 de la Constitución, y en los artículos 2.1 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como en el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La diferenciación del procedimiento disciplinario para miembros de la fuerza pública y el resto de los servidores públicos vulnera la jurisprudencia constitucional consignada en la sentencia C-310 de 1997 y reiterada en la sentencia C-620 de 1998, que establece que *"lo que en verdad diferencia los estatutos disciplinarios de las fuerzas militares y de la policía nacional frente a los demás regímenes de esta clase, es la descripción de las faltas en que pueden incurrir sus miembros y las sanciones que se les pueden imponer, precisamente por la índole de las funciones que están llamados a ejecutar, las que no se identifican con las de ningún otro organismo estatal. No sucede lo mismo con el procedimiento que se debe seguir para la aplicación de tales sanciones, pues éste sí puede ser igual o similar al que rige para los demás servidores públicos, de ahí que el legislador haya decidido establecer uno sólo, el consagrado en el C.D.U."* (negrilla fuera de texto).

Igualmente, los términos establecidos en artículo 60 de ley son insuficientes y prácticamente irrisorios para estudiar estos casos. El efecto es que, por no disponer del tiempo suficiente, las autoridades disciplinarias que conducen la investigación se verán frecuentemente obligadas a archivar el caso.

La Corte, al estudiar la constitucionalidad del artículo de la C.D.U que contempla que la indagación preliminar tendrá un término máximo de seis (6) meses, estableció lo siguiente:

"La Corte considera que el término fijado sería inconstitucional si fuera claramente insuficiente para realizar una indagación preliminar. Un término excesivamente abreviado impediría realizar una indagación con posibilidades de ofrecer resultados concretos, y ello convertiría a la indagación preliminar en un trampolín para garantizar la impunidad en los casos en que se considerara necesario agotar esa etapa. Sin embargo, un término de seis meses no aparece prima facie como insuficiente para practicar la indagación preliminar, puesto que el objeto de ésta no es adelantar la investigación y el juicio mismo, sino establecer si se presentó una actuación que podría constituir una falta disciplinaria y a quién podría imputársele la autoría de esa conducta".⁷⁹

El término establecido por el artículo 60 de la ley es claramente insuficiente para realizar la indagación preliminar, por lo que también se vulnera el deber que tiene el Estado de garantizar el ejercicio de los derechos y libertades de todas las personas. El deber de garantía, varias veces mencionado en este escrito, se encuentra reconocido en el artículo 2 de la Constitución, en el artículo 1.1 y 2º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el artículo 1º de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, en el artículo 2º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 2º de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes. Este deber estatal adquiere una especial importancia en el campo de la investigación de las violaciones a los derechos y libertades. Así lo ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que ha dicho que, a pesar de tratarse de una obligación de medio, la obligación de investigar los hechos constitutivos de violaciones a los derechos humanos, determinar sus responsables y sancionarlos, debe emprenderse con seriedad y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa⁸⁰. De lo que se trata es de realizar investigaciones prontas, exhaustivas, imparciales e independientes de acuerdo a los estándares establecidos por las normas y la jurisprudencia internacionales.

Los principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias fijan los criterios para el cumplimiento del deber de investigación y prescriben la necesidad *"de una investigación exhaustiva*

⁷⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-728 de 2000. M.P Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁸⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia de 29 de julio de 1988, Serie Con. 4 párr. 177 y Caso Godínez Cruz, Sentencia del 20 de enero de 1989, Serie C No- 5. Párr.188.

inmediata e imparcial" (principio 9)⁸¹. Igualmente, la Convención contra la Tortura en el artículo 12 señala que *"Todo Estado Parte velará porque, siempre que haya motivos razonables para creer que dentro de su jurisdicción se ha cometido un acto de tortura, las autoridades competentes procedan a una investigación pronta e imparcial"*⁸². Aun cuando el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos no hace expresa referencia a la obligación de investigar, el Comité de Derechos Humanos ha afirmado que tal obligación se desprende del deber de garantía consagrado en el artículo 2º del Pacto⁸³.

Igualmente, se vulnera el artículo 2º de la Convención Americana de Derechos Humanos que establece la obligación de los Estados de adoptar las medidas legislativas que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades establecidos en la Constitución. La mencionada disposición se vulnera porque el artículo impugnado establece un límite temporal a la investigación que la dificulta de tal manera que se convierte en un favorecimiento de la impunidad de las faltas que se investigan. De conformidad con el principio 18 del Informe final acerca de la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de derechos humanos *"la impunidad constituye una infracción de las obligaciones que tienen los Estados de investigar las violaciones, adoptar las medidas apropiadas respecto de sus autores, especialmente en la esfera de la justicia, para que sean procesados, juzgados y condenados a penas apropiadas, de garantizar a las víctimas recursos eficaces y la reparación del perjuicio sufrido y de tomar todas las medidas necesarias para evitar la repetición de dichas violaciones"*⁸⁴. Por consiguiente, cualquier norma que favorezca la impunidad de los hechos que vulneren cualquier derecho reconocido en la Constitución o en los tratados internacionales de derechos humanos, y en especial de hechos que constituyan graves violaciones a los derechos humanos, viola indirectamente las normas que reconocen los derechos vulnerados y directamente el deber de garantía de los Estados, así como el derecho a un recurso efectivo.

1.3.7. REGLAMENTACIÓN INDEBIDA SOBRE EL USO DE LA FUERZA

Por vulnerar los artículos 11, 93, 150 y 229 de la Constitución así como los artículos 6º, 9º, 12 y 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y los artículos 7º, 15 y 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,

⁸¹ Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias, Resolución 1989 de 1965, Consejo Económico y Social; Naciones Unidas, 24 de mayo de 1989.

⁸² Esto es desarrollado en los artículos 2, 4.2, 6.2, 7.1 y 7.2 de la misma Convención.

⁸³ Observaciones finales – Venezuela, CCPR/CO/71/VEN, par. 8; Observaciones finales –Chile, CCPR/C/79/add. 86 par. 9 entre otras.

se solicita declarar la inconstitucionalidad del artículo 57 de la ley. En caso de que la Corte no considere que todo el artículo es inconstitucional se solicita declarar la inconstitucionalidad de la expresión “*frente a cualquier agresión, cuando fueren siquiera amenazados sus derechos fundamentales y los de los ciudadanos*” del artículo 57 de la ley, así como el párrafo del mismo artículo.

A continuación se transcribe la corma acusada:

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

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

Parágrafo. El primer decreto reglamentario de las normas de que trata el presente artículo, deberá ser expedido dentro de los tres (3) meses siguientes a la sanción de la presente ley, ajustado a los Tratados Internacionales sobre la materia.

La norma establece como causal justificatoria de la responsabilidad la legítima defensa, sin sujetarla a los requisitos mínimos que dicha causal debe cumplir conforme a la normatividad nacional y la internacional. Con arreglo a los principios internacionales, el uso de la fuerza sólo puede considerarse legítimo cuando se aplica:

- En las situaciones, por las causas y según los procedimientos establecidos en los tratados internacionales, la Constitución y la ley.
- En forma excepcional, y sólo en la medida estrictamente necesaria para asegurar el cumplimiento de las funciones legítimas de la autoridad.

⁸⁴ Informe preparado por el Sr. L. Joinet de conformidad con la resolución 1996/119 de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de la de las Minorías, 49º periodo de sesiones.

- De manera proporcional con respecto al fin legítimo propuesto, por un espacio limitado de tiempo y sin utilizar medios prohibidos u obtener resultados ilícitos.

Adicionalmente, conforme al artículo 32.6 de la Ley 600 de 2000 -nuevo código penal-, la legítima defensa sólo opera cuando se ejerce frente a agresión actual o inminente, siempre que la defensa sea necesaria y proporcional a la agresión.

El artículo 57 amplía el margen de aplicación de la causal justificatoria, ignorando los límites, en relación con la proporcionalidad y necesidad, que se han establecido tanto en el derecho nacional como internacional. Así mismo, esta disposición vulnera el artículo 11 de la Constitución, pues al interpretar dicha norma de conformidad con el artículo 6º del Pacto Internacional de derechos civiles y políticos se entiende que el derecho a la vida debe ser protegido por ley. Sobre esta obligación el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha establecido que se “debe considerar que el derecho a la vida no estaba debidamente protegido por la ley cuando la privación arbitraria de la vida resulta justificable con arreglo a una norma de derecho interno”⁸⁵. Al no exigir los requisitos de necesidad y proporcionalidad para que se configure la causal se abre una gran brecha que permite exonerar a los miembros de la fuerza pública por conductas que, a la luz del derecho nacional e internacional, deben ser sancionadas.

Así, la norma vulnera el artículo 229 de la Constitución puesto que, al aplicar la causal de manera ampliada, se absolvería a personas que bajo los presupuestos mencionados serían consideradas responsables y condenadas a la pena correspondiente.

Por otra parte, se debe tener en cuenta que el uso de la fuerza, sin entrar a determinar la legitimidad del mismo, necesariamente involucra los derechos fundamentales de la persona sobre quien se ejerce. Por lo anterior, su reglamentación únicamente puede hacerse mediante ley expedida por el Congreso de la República y en ningún caso puede ser competencia atribuida a las autoridades ejecutivas. En este sentido, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia observó que los artículos 9º, 12 y 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y los artículos 7º, 15 y 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establecen que el derecho a la libertad individual, el derecho a la libertad de

E/CN.4/Sub.2/1997/20/ Rev. 1.

⁸⁵ Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Caso María Fanny Suárez Guerrero, 31 de marzo de 1982.

circulación y el derecho a la libertad de reunión sólo pueden limitarse mediante ley⁸⁶.

Conforme al párrafo del artículo el Presidente de la República debe, en los tres meses siguientes a la expedición de la norma, expedir decretos que regulen el uso de la fuerza. Con estos decretos se regularán derechos fundamentales, vulnerando la obligación constitucional según la cual la reglamentación en materia de derechos fundamentales debe hacerse por ley.

1.3.8. DELEGACION INDEBIDA DE LA ATRIBUCIÓN DEL PRESIDENTE DE EJERCER LA CONDUCCIÓN OPERATIVA DE LAS FUERZAS ARMADAS

Se solicita la inconstitucionalidad total de la parte subrayada de la norma que a continuación se transcribe. En subsidio, se solicita declarar la constitucionalidad condicionada para que la Corte declare que la conducción operativa puede delegarse en los términos del inciso 2º del artículo 211 de la Constitución

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

A tal efecto, se entenderá por:

- 1. Coordinación General. Es la responsabilidad de intercambiar información y de prestarse mutua colaboración en la ejecución de operaciones entre los Comandantes de las Unidades Militares, de Policía y jefes de los Organismos Nacionales de Seguridad en sus respectivas jurisdicciones.*
- 2. Asistencia Militar. Cuando se perturbe el orden público, y los hechos generadores del mismo desborden la capacidad de la Policía Nacional para su contención, los Gobernadores, Alcaldes y el Comandante de Policía respectivo, podrán requerir verbalmente o por escrito el apoyo de las Fuerzas Militares, las que en atención a la prioridad que se determine, responderán el requerimiento, de acuerdo con la disponibilidad y capacidades de la Fuerza.*
- 3. Control Operacional. Es la atribución conferida a determinados Comandantes de las Fuerzas Militares, por el Ministro de Defensa Nacional, en circunstancias especiales y por tiempo definido, para coordinar y conducir operaciones en las que intervengan la Policía Nacional y otros*

⁸⁶ Ver Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Carta dirigida al Presidente de la República, Andrés Pastrana Arango, con motivo de la sanción de la ley 684 de 2001.

Organismos de Seguridad del Estado, atendiendo el grado de jerarquía existente en los miembros de la Fuerza Pública.

El artículo impugnado invierte la prescripción constitucional que otorga al Presidente de la República la función de dirigir y disponer de la fuerza pública “como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República” (numeral 3 del artículo 189 de la Constitución), en tanto establece que la conducción de las Fuerzas Militares deja de estar a cargo del Presidente de la República, o del Ministro de Defensa por delegación, y la pasa al Comandante General de las Fuerzas Militares. Con este artículo se pasa por alto que parte integral de la comandancia de las fuerzas armadas está constituida por la atribución de dirigir los operativos, o, en todo caso, suspenderlos o cambiar su rumbo cuando así lo estime conveniente.

Este artículo, tal como se encuentra, permite al Comandante negarse a acatar órdenes del Presidente de la República en la conducción de un operativo, lo cual abiertamente viola el principio de subordinación de las autoridades militares al poder civil en cabeza del Presidente de la República.

En todo caso, si la Corte no acoge la solicitud de inconstitucionalidad total, debería proceder a declarar la constitucionalidad condicionada a la interpretación según la cual el Presidente puede delegar la conducción operativa en los términos del artículo 211 de la Constitución, de manera que en cualquier momento pueda reformar o revocar los actos o resoluciones tomadas por el delegatario.

1.3.9. VIOLACIÓN DEL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

Se solicita declarar la inconstitucionalidad del artículo 50 de la ley por vulnerar los artículos 1º, 287 numeral 3, 356 y 362 de la Constitución.

Artículo 50. Las Entidades territoriales. Concurrirán con la Nación en la apropiación de recursos dirigidos al funcionamiento e inversión necesarios para el cumplimiento de los objetivos y metas de Seguridad y Defensa Nacional.

El artículo 1º de la Constitución establece que Colombia es una república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. La descentralización territorial se desarrolla en el Título XI de la Constitución, referente a la organización territorial. Allí, en el artículo 286, establece que son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. De acuerdo al

artículo 287, y en concordancia con el artículo 1º de la Constitución, las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y, con esta finalidad, tienen la facultad de *“3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones”*.

En desarrollo del principio de autonomía, el artículo 362 de la Constitución establece que

*“Los bienes y rentas tributarias o no tributarias provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales, **son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares.***

*Los impuestos departamentales gozan de protección constitucional y en consecuencia la ley no podrá trasladarlos a la Nación, **salvo temporalmente en caso de guerra exterior**”* (negrilla fuera de texto).

En el caso de la ley no se está desarrollando la excepción constitucional de guerra exterior. El artículo impugnado establece una obligación presupuestal para las entidades territoriales de carácter permanente que no se fundamenta en la existencia de ningún estado de excepción ni, menos aún, en la existencia del estado de guerra exterior.

Conforme al principio de autonomía las entidades territoriales pueden administrar sus recursos para el cumplimiento de sus funciones. En virtud de este principio, la ley 684, al disponer de los recursos de estas entidades, debe atender a las reglas mínimas establecidas en el artículo 287 constitucional. En relación con los límites que tiene la ley para intervenir en la autonomía de las entidades territoriales, la Corte ha establecido que no se puede negar a las entidades la posibilidad de diseñar su propio sistema de ingresos y gastos, pues *“mal puede hablarse de autonomía si la entidad no cuenta con la posibilidad de disponer libremente de recursos financieros para ejecutar sus propias decisiones”*⁸⁷.

Por lo anterior, la restricción legal de esta facultad de las entidades territoriales debe ser cuidadosamente regulada, de manera tal que no se convierta en la negación de la autonomía. La Corte, para establecer el límite que debe respetar el Congreso de la República, distingue entre recursos endógenos y recursos exógenos de las entidades territoriales.

⁸⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-217 de 1999 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Son recursos endógenos los recursos propios, que son fundamentalmente *“los rendimientos que provienen de la explotación de los bienes que son de su propiedad exclusiva o las rentas tributarias que se obtienen en virtud de fuentes tributarias - impuestos, tasas y contribuciones– propias”*. Sobre estos recursos, la Corte establece que no es posible disponer de ellos sin vulnerar el principio de autonomía de las entidades territoriales. Por consiguiente, cualquier disposición de los mismos a través de la ley es inconstitucional.

Los recursos exógenos están conformados por las transferencias a las que hace referencia el artículo 356 de la Constitución, y por los recursos que provengan de la cesión de impuestos nacionales. Si bien los recursos exógenos no son intocables - como los recursos endógenos-, la disposición de los mismos por la ley debe obedecer a normas que respeten la autonomía. De acuerdo a lo anterior, la ley no puede disponer de recursos de la entidad territorial sin una justificación objetiva y suficiente.

2. VICIOS DE FORMA

Algunos de los artículos de la ley 684 de 2001 adolecen de vicios de forma. Algunos, habiendo sido tramitados por las Comisiones Segundas constitucionales de cada Cámara, debieron haber sido tramitados por otras comisiones. El artículo 60 es inconstitucional por no tener ninguna relación con la materia del proyecto de ley. Por último, la totalidad de la ley 684 de 2001 adolece de inconstitucionalidad por haber sido aprobada sin dársele el primer debate en la Comisión Segunda constitucional del Senado.

2.1. INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS NORMAS QUE DEBIERON HABER SIDO TRAMITADAS POR COMISIONES CONSTITUCIONALES DISTINTAS A LAS COMISIONES SEGUNDAS DEL CONGRESO

Se solicita a la Corte Constitucional que declare la inconstitucionalidad de los apartes subrayados de los artículos que a continuación se transcriben.

Artículo 1°. Objeto de la ley⁸⁸. Definir y conformar un Sistema de Seguridad y Defensa Nacional, que adecue efectiva y eficientemente los recursos con que cuenta el Estado, de conformidad con sus atribuciones, y de los ciudadanos,

⁸⁸ También se solicitó la inconstitucionalidad de esta norma en los acápites 1.2.1 "Violación del principio de pluralismo democrático y desconocimiento de los fines constitucionales del Estado", 1.2.2 "Violación al principio de división de poderes, 1.2.3 "Asignación de deberes a la ciudadanía limitando el deber de garantía del Estado" y 1.2.6 "Violación de normas de derecho internacional humanitario".

de conformidad con sus deberes constitucionales para asegurar razonablemente y en condiciones de igualdad, la seguridad y la defensa nacional.

Artículo 3°. Poder Nacional⁸⁹. *Es la capacidad del Estado Colombiano de ofrecer todo su potencial para responder ante situaciones que pongan en peligro el ejercicio de los derechos y libertades, y para mantener la independencia, la integridad, autonomía y la soberanía nacional en concordancia con lo establecido en los artículos 2° y 95 de la Constitución.*

Artículo 6°. Defensa Nacional⁹⁰. *Es la integración y acción coordinada del Poder Nacional para perseguir, enfrentar y contrarrestar en todo tiempo y cualquier momento, todo acto de amenaza o agresión de carácter interno o externo que comprometa la soberanía e independencia de la Nación, su integridad territorial y el orden constitucional.*

Artículo 7°. Seguridad Ciudadana⁹¹. *Es la acción integrada de las autoridades y la comunidad, para garantizar la certeza del ejercicio de los derechos y libertades de todos los habitantes del territorio nacional, en orden a preservar la convivencia ciudadana.*

Artículo 9°. De los Deberes Ciudadanos⁹². *Es la obligación de todos los colombianos, apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas para mantener la independencia y la integridad nacional, propender al logro y mantenimiento de la paz, y responder con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas. Con estos objetivos deben disponer de los recursos, tomar las medidas y emprender las acciones que de conformidad con las leyes le demanden, dentro de los límites del Derecho Internacional Humanitario, y acatar lo contemplado en el inciso 2° del artículo 216 de la Constitución Política.*

⁸⁹ También se solicitó la inconstitucionalidad de esta norma en los acápites 1.2.1 "Violación del principio de pluralismo democrático y desconocimiento de los fines constitucionales del Estado", 1.2.2 "Violación al principio de división de poderes, 1.2.3 "Asignación de deberes a la ciudadanía limitando el deber de garantía del Estado" y 1.2.6 "Violación de normas de derecho internacional humanitario".

⁹⁰ También se solicitó la inconstitucionalidad de esta norma en los acápites 1.2.1 "Violación del principio de pluralismo democrático y desconocimiento de los fines constitucionales del Estado", 1.2.2 "Violación al principio de división de poderes, 1.2.3 "Asignación de deberes a la ciudadanía limitando el deber de garantía del Estado" y 1.2.6 "Violación de normas de derecho internacional humanitario".

⁹¹ También se solicitó la inconstitucionalidad de esta norma en los acápites 1.2.1 "Violación del principio de pluralismo democrático y desconocimiento de los fines constitucionales del Estado", 1.2.3 "Asignación de deberes a la ciudadanía limitando el deber de garantía del Estado" y 1.2.6 "Violación de normas de derecho internacional humanitario".

⁹² También se solicitó la inconstitucionalidad de esta norma en los acápites 1.2.1 "Violación del principio de pluralismo democrático y desconocimiento de los fines constitucionales del Estado" y 1.2.3 "Asignación de deberes a la ciudadanía limitando el deber de garantía del Estado"

Artículo 54. Teatro de Operaciones⁹³. Se entiende por Teatro de Operaciones el área geográfica en donde, previo establecimiento de motivos fundados que hagan prever la posible amenaza o alteración del orden constitucional, la soberanía, la independencia y la integridad del territorio Nacional y se desarrollarán las operaciones militares que están contenidas en los Planes Estratégicos y Tácticos para el cumplimiento de la misión constitucional de la Fuerza Pública.

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

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

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

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

⁹³ También se solicitó la inconstitucionalidad de esta norma en el acápite 1.3.2 "Teatro de operaciones y violación a normas que regulan los estados de excepción"

Artículo 66. Del llamamiento de las Reservas⁹⁴. En todo tiempo el Gobierno Nacional proveerá los recursos anuales para el llamamiento y actualización de las Reservas. Igualmente, las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional mantendrán un cuerpo especializado de las reservas destinado a la vigilancia específica de la infraestructura energética y ambiental del país y cuando se requiera para la atención de emergencias y desastres naturales, así como cualquier otro evento que demande el contenido de esta Ley dentro del ámbito de sus respectivas competencias.

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

Artículo 59. Policía Judicial⁹⁵. Cuando por motivos fundados un grupo especial de la Fiscalía General de la Nación no pueda acompañar permanentemente las operaciones de las Fuerzas Militares, el Fiscal General de la Nación deberá atribuir, de manera transitoria, precisas facultades de policía judicial a miembros de las Fuerzas Militares.

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

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

Artículo 68. Participación ciudadana y de las autoridades⁹⁶. Las autoridades nacionales, departamentales y municipales están obligadas a participar activamente en la movilización. Todos los colombianos, ajustado en lo determinado en la ley, tienen el deber y la obligación ciudadana de acudir a la movilización cuando el Presidente de la República lo decreta.

⁹⁴ También se solicitó la inconstitucionalidad de esta norma en los acápites 1.2.3 "Asignación de deberes a la ciudadanía limitando el deber de garantía del Estado" y 1.2.6 "Violación de las normas de derecho internacional humanitario".

⁹⁵ También se solicitó la inconstitucionalidad de esta norma en el acápite 1.3.3 "Atribución de funciones de policía judicial a las fuerzas armadas".

⁹⁶ También se solicitó la inconstitucionalidad de esta norma en los acápites 1.2.1 "Violación del principio de pluralismo democrático y desconocimiento de los fines constitucionales del Estado", 1.2.3 "Asignación de deberes a la ciudadanía limitando el deber de garantía del Estado" y 1.2.6 "Violación de normas de derecho internacional humanitario".

La ley de seguridad y defensa nacional adolece de vicios de forma en su trámite, pues algunos de sus artículos debieron ser estudiados por una comisión constitucional permanente distinta a la que conoció esta ley. Conforme a lo anterior se solicita declarar la inconstitucionalidad de los artículos 1º, 3º, 6º, 7º, 9º, 54, 59 y 68 de la ley pues la Comisión Segunda de la Cámara no era la competente para tramitar normas que, como las anteriores, tratan los temas de los derechos, las garantías y los deberes de los ciudadanos.

El artículo 2º de la Ley 3a de 1992 indica que la Comisión Primera es la encargada de conocer los temas de los derechos, las garantías y los deberes. Los artículos 1º, 3º, 6º, 7º, 9º, 66 y 68 de la ley de 684 de 2001 hacen referencia a deberes ciudadanos, por lo que debieron surtir su trámite legislativo en la Comisión Primera. Así mismo el artículo 54, al limitar los derechos de los ciudadanos en el marco de los teatros de operaciones, también debió ser presentado y tramitado en Comisión Primera pues, como se dijo, ésta es la competente.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que toda modificación que se realice al Código de Procedimiento Penal debe ser conocida por la Comisión Primera, de acuerdo con el artículo 2º de la Ley 3ª de 1992. Con el artículo 59 de la ley, el cual establece que el Fiscal General de la Nación deberá atribuir, de manera transitoria, precisas facultades de policía judicial a miembros de las Fuerzas Militares, se modificó el artículo 312 del Código de Procedimiento Penal que prevé qué organismos pueden ejercer funciones de policía judicial. Por lo tanto, se solicita a la Corte declarar inconstitucional el artículo 59 de la ley, pues la Comisión Segunda de la Cámara no era la competente para tramitar una norma que reformó el Código de Procedimiento Penal.

2.2. UNIDAD DE MATERIA

Se solicita a la Corte Constitucional que declare la inconstitucionalidad del artículo 60 de la ley por vulnerar el principio de unidad de materia.

Artículo 60. Responsabilidad disciplinaria por actos en desarrollo de operaciones militares y policiales⁹⁷. En los procesos disciplinarios internos que se adelanten respecto de los miembros de la Fuerza Pública, se aplicarán las normas vigentes. Cuando se trate de actos del servicio, conocerá exclusivamente la Procuraduría Delegada para las Fuerzas Militares y para la Policía, respectivamente.

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

En la ley se incluyó un tema ajeno al de seguridad y defensa nacional contrariando el objeto de la ley, cual es el de crear un “sistema de seguridad y defensa nacional”. El incluir una disposición como la impugnada que, como quedó demostrado anteriormente, favorece la impunidad de las faltas disciplinarias cometidas por los miembros de la fuerza pública, demuestra el concepto de seguridad que prevalece en la ley 684. Es decir, un concepto de seguridad que justifica la restricción de los derechos de las personas o la falta de garantía de los mismos para dar paso a una fuerza pública que escape a todo control. Por esta razón, el artículo impugnado desde ningún punto de vista se relaciona con la materia de la ley de seguridad y defensa nacional.

Según el principio de unidad de materia, el articulado de una ley debe corresponder a materias entre sí relacionadas y a la vez desarrollar sustancialmente lo que anuncia su título. En relación con el tema, la Corte ha señalado que el concepto de unidad de materia a que se refiere el artículo 158 de la Constitución no puede entenderse dentro de un sentido estrecho y rígido al punto que se desconozcan o ignoren las relaciones sustanciales entre las diferentes normas que surgen en virtud de las finalidades que persigue el proyecto legal. Además, dicha unidad sólo se rompe cuando existe absoluta falta de conexión o incongruencia causal, temática, sistemática y teleológica entre los distintos aspectos que regula la ley y la materia dominante de la misma⁹⁸. De tal manera, se quebranta la unidad de materia cuando el contenido de un precepto carece de toda relación o conexión directa o indirecta, objetiva y razonable con el tema central o dominante de la materia objeto de regulación. Por el contrario, no se viola el referido principio cuando un texto normativo de alguna manera guarda

⁹⁷ También se solicitó la inconstitucionalidad de esta norma en los acápites 1.3.5 "Desconocimiento de la autonomía de la Procuraduría" y 1.3.6 "Favorecimiento a la impunidad de las faltas disciplinarias cometidas por miembros de la fuerza pública".

⁹⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-390 de 1996, M.P.: José Gregorio Hernández; C-435 de 1996, Ms. Ps. José Gregorio Hernández, Eduardo Cifuentes Muñoz; C-428 de 1997, Ms. Ps. José Gregorio Hernández, Alejandro Martínez, Vladimiro Naranjo, C-584 de 1997, M.P.: Eduardo Cifuentes y C-352 de 1998, Ms.Ps.: Antonio Barrera Carbonell y Alfredo Beltrán entre otras.

relación o tiene una vinculación necesaria con la regulación normativa principal, esencial y propia del respectivo estatuto jurídico⁹⁹.

Para establecer si hay unidad temática en un determinado cuerpo legal no es suficiente la identificación meramente formal acerca de los asuntos tratados en él, sino que es menester verificar si entre ellos existe una concatenación sustancial en cuya virtud el legislador los integre sistemáticamente, excluyendo aquellos que no guardan relación alguna con la cuestión predominante dentro del conjunto normativo¹⁰⁰.

En el artículo 60 de la ley se establece un procedimiento diferenciado en materia disciplinaria para las fuerzas militares y para la policía. Según esta norma los actos en relación con el servicio serán investigados y sancionados por la Procuraduría delegada para las fuerzas militares o la delegada para la policía de acuerdo a los términos establecidos en el mismo artículo. Esta norma es distinta y ajena a los conceptos de seguridad y defensa, y no tiene una relación de conexidad causal, teleológica o sistémica con la materia de la ley. Al contrario, es inadmisibile la incorporación de este artículo en el cuerpo de la ley. No se entiende como restringir el término para realizar investigaciones disciplinarias a miembros de la fuerza pública puede estar relacionado con el cuerpo normativo de la ley 684 el cual, conforme al artículo 1º, se orienta a "asegurar razonablemente y en condiciones de igualdad, la seguridad la defensa nacional". Menos aún el modificar el régimen disciplinario de los miembros de las fuerzas militares. Tal y como se ha expresado, la ley carece de unidad de materia con respecto al citado artículo, por cuanto no encaja dentro del título que delimita la materia objeto de legislación y no guarda relación interna con el contenido global del articulado, principios éstos que se han reafirmado y aplicado en varias providencias de la Corte. Por lo anterior se solicita la inconstitucionalidad del artículo 60 ya que se violó el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución Política.

2.3. INCONSTITUCIONALIDAD TOTAL DE LA LEY POR AUSENCIA DEL PRIMER DEBATE

Se solicita a la H. Corte declarar inconstitucional la totalidad de la ley 684 de 2001, por cuanto no se cumplió el requisito contenido en el artículo 157 de la Constitución Política que hace referencia a que, para que un proyecto sea ley, debe haber sido aprobado en cuatro debates.

⁹⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-149 de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

¹⁰⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-149 de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

La primera discusión del entonces proyecto de ley n° 81 de 1999 del Senado “*por la cual se expiden normas sobre organismos y funcionamiento de la Seguridad y Defensa Nacionales*” se realizó el 14 junio de 2000. En dicha oportunidad se determinó que no se realizaría el debate ese día porque era necesario convocar una subcomisión que recogiera las dudas e inquietudes referentes al proyecto de ley. Así, se decidió que las observaciones de los Senadores al proyecto y su correspondiente debate se harían en una segunda sesión, aplazándose la decisión sobre el proyecto para el 20 de junio de 2000¹⁰¹. En esta segunda ocasión tampoco se realizó el debate del proyecto, debido a la ausencia del Senador ponente. Por lo anterior, se propuso aprobar el proyecto y nombrar una subcomisión que se encargaría de “*concertar con las autoridades correspondientes y con el ponente, el informe de ponencia para segundo debate*”.¹⁰²

Conforme al artículo 157 de la ley orgánica del Congreso, sólo puede abrirse paso al debate luego de que el ponente absuelva las preguntas y dudas que sobre su ponencia formulen los Senadores, por lo que, si el ponente no se presenta a la sesión, no puede considerarse que existió debate alguno. Al haberse aprobado el articulado sin ser debatido su contenido, se vulneró el artículo 157 de la Constitución que establece como requisito, para que un proyecto se convierta en ley, que sea aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada cámara y que sea aprobado por cada cámara en segundo debate. Teniendo en cuenta que, como se dijo anteriormente, no se realizó debate en comisión primera de Senado, salta a la vista la inconstitucionalidad de todo el procedimiento.

Podría afirmarse, sin embargo, que la creación de la subcomisión respondió a la ausencia del ponente en comisión y que, con ella, se buscaba garantizar que se escucharan, absolvieran y tuvieran en cuenta, para el informe de plenaria, todas las dudas que tenían los Senadores al momento de la sesión. Ese argumento no es de recibo por cuanto no se puede pretender que una subcomisión, que discute un articulado después de su aprobación, sustituya el debate que, conforme a la Constitución y la ley, se le debe dar al proyecto. Desde ningún punto de vista puede considerarse como debate, suficiente para cumplir el requisito constitucional, que un grupo de Senadores se reúna con el ponente, una vez aprobado el proyecto, para hacer comentarios al mismo.

¹⁰¹ Comisión II Senado de la República, Acta No 36, junio 14 de 2000

¹⁰² Comisión II Senado de la República, Acta No 37, junio 20 de 2000.

Con respecto al tema de la inconstitucionalidad de una ley, originada por desconocimiento de las normas de trámite señaladas por el Reglamento del Congreso -Ley 5a de 1992-, y, concretamente, en relación con el debate parlamentario, la jurisprudencia constitucional ha asumido una posición según la cual el concepto “debate” reviste una gran importancia dentro del trámite de las leyes¹⁰³. El debate no puede confundirse con la votación, que no es otra cosa que la culminación de aquél. Implica, consubstancialmente, que se dé una discusión, que haya la exposición de ideas, criterios y conceptos diversos¹⁰⁴. La votación no es cosa distinta de la conclusión del debate, sobre la base de la discusión -esencial a él- y sobre el supuesto de la suficiente ilustración en el seno de la respectiva comisión o cámara.

La Corte destaca que los proyectos de ley se llevan al Congreso de la República precisamente para que éste debata acerca de su contenido, examine en profundidad el alcance y los propósitos de la propuesta y adopte de manera autónoma su decisión, según lo que estime conveniente en la materia de la cual se ocupa¹⁰⁵.

Al respecto la Corte Constitucional, en sentencia C-222/97 manifestó:

“Debate, según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, significa controversia sobre una cosa entre dos o más personas.

En consecuencia, a menos que todos los miembros de una comisión o cámara estén de acuerdo en todo lo relativo a determinado tema -situación bastante difícil y de remota ocurrencia tratándose de cuerpos representativos, plurales, deliberantes y heterogéneos, como lo es el Congreso de la República-, es inherente al debate la exposición de ideas, criterios y conceptos diversos y hasta contrarios y la confrontación seria y respetuosa entre ellos; el examen de las distintas posibilidades y la consideración colectiva, razonada y fundada, acerca de las repercusiones que habrá de tener la decisión puesta en tela de juicio.

Tratándose de la adopción de decisiones que habrán de afectar a toda la población, en el caso de las leyes y con mayor razón en el de las reformas constitucionales, que comprometen nada menos que la estructura básica del orden jurídico en su integridad, el debate exige deliberación, previa a la votación e indispensable para llegar a ella, lo que justamente se halla

¹⁰³ Corte Constitucional, sentencia C-222 de 1997 M.P. José Gregorio Hernández Galindo y sentencia No. C-013 de 1993 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁰⁴ Corte Constitucional, sentencia C-155 de 1998, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

¹⁰⁵ Corte Constitucional, sentencia C-155 de 1998, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

implícito en la distinción entre los quórum, deliberatorio y decisorio, plasmada en el artículo 145 de la Carta.

(....) Lo dicho excluye, en consecuencia, la votación en bloque de todo un proyecto de ley o de Acto Legislativo compuesto por varios artículos, y por supuesto la votación fundada exclusivamente sobre la base de acuerdos políticos externos a la sesión misma, celebrados por grupos, partidos o coaliciones, con la pretensión de imponer una mayoría sin previo debate, atropellando los derechos de las minorías o impidiendo el uso de la palabra o la discusión a los congresistas no participantes en tales formas de concierto previo.

(....) No puede olvidarse que, tal como lo dispone el artículo 149 de la Constitución, toda reunión de miembros del Congreso que, con el propósito de ejercer funciones propias de la rama legislativa del poder público -más si se trata de modificar la propia Carta-, se efectúe fuera de las condiciones constitucionales, carecerá de validez; a los actos que realice no podrá dárseles efecto alguno, y quienes participen en las deliberaciones, serán sancionados conforme a las leyes (subraya la Corte).

*Algo muy importante, derivado de la exigencia constitucional de un cierto número de debates -cuatro para las leyes (art. 107 C.P.) y ocho para los actos legislativos (art. 375 C.P.)- es el imperativo de llevarlos a cabo, es decir, de agotarlos en su totalidad para que pueda entenderse que lo hecho es válido, de modo tal que, **si llegare a faltar uno de los debates exigidos, o si se surtiere sin los requisitos propios del mismo, según la Carta Política o el Reglamento, queda viciado de inconstitucionalidad todo el trámite y así habrá de declararlo la Corte en ejercicio de su función de control**" (negrilla fuera de texto).*

De acuerdo con todo lo anterior, el proyecto de ley no fue realmente debatido en la Comisión Segunda del Senado. Al no cumplir la ley 684 de 2001 con la totalidad de los debates que la Carta Política exige como requisito para que un proyecto se convierta en ley, se incurrió en un vicio de forma insubsanable que implica la inconstitucionalidad de la ley 684 de 2001.

IV. PETICIÓN

1. Se solicita a la Corte declarar inconstitucional la totalidad de la ley 684 de 2001, por cuanto no se cumplió el requisito contenido en el artículo 157 de la Constitución Política que hace referencia a que, para que un proyecto sea ley, debe haber sido aprobado en cuatro debates.
2. De igual manera, se solicita a la Corte que declare la inconstitucionalidad de los artículos que a continuación se señalan, en los términos expresados a continuación:

Artículo 1º

Se solicita la declaratoria de inconstitucionalidad total de la expresión “y de los ciudadanos, de conformidad con sus deberes constitucionales” del artículo 1º por incluir a la ciudadanía en el “poder nacional” violando el principio de pluralismo democrático, por imponer deberes a la ciudadanía que vulneran normas de derecho internacional humanitario y por hacer referencia a un tema que debió haber sido tramitado en las Comisiones Primeras constitucionales del Congreso. Por violar el principio de pluralismo democrático se vulneran **los artículos** 1º, 2º, 5º, 6º, 7º, 16, 19, 20 y 112 de la Constitución. Por imponer deberes a la ciudadanía limitando el deber de garantía del Estado se vulneran los artículos 2º, 5º, 93 y el título II de la Constitución, así como el artículo 2º del Pacto Internacional de derechos Civiles y Políticos, y los artículos 1º y 30 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Por violar las normas del derecho internacional humanitario se vulneran los artículos 93 y 214 de la Constitución, así como el preámbulo del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, el artículo 1º y 51 del Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, el artículo 63 del Convenio I de Ginebra, el artículo 62 del Convenio II de Ginebra, el artículo 142 del Convenio III y el artículo 158 del Convenio IV. Por hacer referencia a un tema que debió haber sido tramitado en las Comisiones Primeras Constitucionales del Congreso se vulnera el artículo 2º de la ley 3ª de 1992.

En subsidio, se solicita su constitucionalidad condicionada para que la Corte declare que los deberes de los ciudadanos deben ser regulados por ley y deben respetar los derechos de las personas que deben cumplirlos **de conformidad con los artículos** 2º, 5º, 93 y el título II de la Constitución, así como el artículo 2º del Pacto Internacional de derechos Civiles y Políticos, y los artículos 1º y 30 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Artículo 3º

Se solicita que se declare la inconstitucionalidad total del artículo 3º por violar el principio de separación de poderes **de conformidad con los artículos** 1º, 2º, 13 y el Capítulo I del Título V de la Constitución. Por hacer referencia a un tema que debió haber sido tramitado en las Comisiones Primeras Constitucionales del Congreso se vulnera el artículo 2º de la ley 3ª de 1992.

En subsidio, se solicita su constitucionalidad condicionada para que la Corte declare que debe entenderse que el “poder nacional” sólo debe incluir los recursos y órganos de la rama ejecutiva que tengan funciones relacionadas con los temas de defensa y seguridad.

De igual manera, se solicita la declaratoria de inconstitucionalidad del aparte “y 95” del artículo 3º por incluir a la ciudadanía en el poder nacional violando el principio de pluralismo democrático, por imponer deberes a la ciudadanía que limitan el deber de garantía del Estado, por violar normas del derecho internacional humanitario y por haber sido tramitada por las Comisiones Segundas del Congreso debiendo haber sido tramitadas por las Comisiones Primeras. Por violar el principio del pluralismo democrático se vulneran **los artículos** 1º, 2º, 5º, 6º, 7º, 16, 19, 20 y 112 de la Constitución. Por imponer deberes a la ciudadanía limitando el deber de garantía del Estado se vulneran los artículos 2º, 5º, 93 y el título II de la Constitución, así como el artículo 2º del Pacto Internacional de derechos Civiles y Políticos, y los artículos 1º y 30 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Por violar las normas del derecho internacional humanitario se vulneran los artículos 93 y 214 de la Constitución, así como el preámbulo del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, el artículo 1º y 51 del Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, el artículo 63 del Convenio I de Ginebra, el artículo 62 del Convenio II de Ginebra, el artículo 142 del Convenio III y el artículo 158 del Convenio IV. Por hacer referencia a un tema que debió haber sido tramitado en las Comisiones Primeras Constitucionales del Congreso se vulnera el artículo 2º de la ley 3ª de 1992.

En subsidio, se solicita su constitucionalidad condicionada para que la Corte declare que los deberes de los ciudadanos deben ser regulados por ley y deben respetar los derechos de las personas que deban cumplirlos.

Artículo 4º

Por violar el artículo 1º y el título segundo de la Constitución se solicita a la Corte declarar la constitucionalidad condicionada del artículo 4º de la ley, para que la

Corte declare que debe entenderse que la expresión “el marco coherente de valores y principios” se refiere a los principios y valores constitucionales.

Artículo 6°

Se solicita la declaratoria de inconstitucionalidad total de la expresión “del Poder Nacional para” por incluir a la ciudadanía en el “poder nacional” violando el principio de pluralismo democrático, el principio de separación de poderes, por establecer deberes a los ciudadanos que limitan el deber de garantía del Estado, por violar normas de derecho internacional humanitario y por haber sido tramitadas por Comisiones Constitucionales del Congreso diferentes a las establecidas por las leyes orgánicas que regulan el trámite de las leyes. Por violar el principio del pluralismo democrático se vulneran **los artículos** 1°, 2°, 5°, 6°, 7°, 16, 19, 20 y 112 de la Constitución. Por violar el principio de separación de poderes se vulneran **los artículos** 1°, 2°, 13 y el Capítulo I del título V de la Constitución. Por imponer deberes a la ciudadanía limitando el deber de garantía del Estado se vulneran los artículos 2°, 5°, 93 y el título II de la Constitución, así como el artículo 2° del Pacto Internacional de derechos Civiles y Políticos, y los artículos 1° y 30 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Por violar las normas del derecho internacional humanitario se vulneran los artículos 93 y 214 de la Constitución, así como el preámbulo del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, el artículo 1° y 51 del Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, el artículo 63 del Convenio I de Ginebra, el artículo 62 del Convenio II de Ginebra, el artículo 142 del Convenio III y el artículo 158 del Convenio IV. Por hacer referencia a un tema que debió haber sido tramitado en las Comisiones Primeras Constitucionales del Congreso se vulnera el artículo 2° de la ley 3ª de 1992.

En subsidio, se solicita su constitucionalidad condicionada para que la Corte declare que debe entenderse que el “poder nacional” sólo debe incluir los recursos y órganos de la rama ejecutiva que tengan funciones relacionadas con los temas de defensa y seguridad, que los deberes de los ciudadanos deben ser regulados por ley y que tal regulación debe respetar los derechos de las personas que deban cumplirlos.

Artículo 7°

Se solicita la declaratoria de inconstitucionalidad total de la expresión “y la comunidad” del artículo 7° por incluir a la ciudadanía en el “poder nacional” violando el principio de pluralismo democrático, el principio de separación de

poderes, por establecer deberes a los ciudadanos que limitan el deber de garantía del Estado, por vulnerar normas del derecho internacional humanitario y por haber sido tramitada por Comisiones Constitucionales del Congreso diferentes a las establecidas por las leyes orgánicas que regulan el trámite de las leyes, Por violar el principio del pluralismo democrático se vulneran **los artículos** 1º, 2º, 5º, 6º, 7º, 16, 19, 20 y 112 de la Constitución. Por violar el principio de separación de poderes se vulneran los artículos 1º, 2º, 13 y el Capítulo I del título V. Por imponer deberes a la ciudadanía limitando el deber de garantía del Estado se vulneran los artículos 2º, 5º, 93 y el título II de la Constitución, así como el artículo 2º del Pacto Internacional de derechos Civiles y Políticos, y los artículos 1º y 30 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Por violar las normas del derecho internacional humanitario se vulneran los artículos 93 y 214 de la Constitución, así como el preámbulo del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, el artículo 1º y 51 del Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, el artículo 63 del Convenio I de Ginebra, el artículo 62 del Convenio II de Ginebra, el artículo 142 del Convenio III y el artículo 158 del Convenio IV. Por hacer referencia a un tema que debió haber sido tramitado en las Comisiones Primeras Constitucionales del Congreso se vulnera el artículo 2º de la ley 3ª de 1992.

En subsidio, se solicita su constitucionalidad condicionada para que la Corte declare que los deberes de los ciudadanos deben ser regulados por ley y deben respetar los derechos de las personas que deban cumplirlos.

Artículo 8º

Se solicita a la Corte que declare la inconstitucionalidad total de las expresiones “un grado relativo de” y “niveles aceptables de” del artículo 8º, por limitar el deber de garantía del Estado, **vulnerando los artículos** 2º, 5º, 93 y el título II de la Constitución, así como el artículo 2º del Pacto Internacional de derechos Civiles y Políticos, y los artículos 1º y 30 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Artículo 9

Se solicita la declaratoria de inconstitucionalidad total del artículo 9º por incluir a la ciudadanía en el “poder nacional” violando el principio de pluralismo democrático y por haber sido tramitado por Comisiones Constitucionales del Congreso diferentes a las establecidas por las leyes orgánicas que regulan el trámite. Por violar el principio de pluralismo democrático se vulneran los artículos 1º, 2º, 5º, 6º, 7º, 16, 19, 20 y 112 de la Constitución. Por hacer referencia a un tema que debió haber

sido tramitado en las Comisiones Primeras Constitucionales del Congreso se vulnera el artículo 2º de la ley 3ª de 1992.

En subsidio, se solicita la constitucionalidad condicionada de la expresión “de conformidad con” por vulnerar la obligación consistente en que los derechos y los deberes deben ser regulados por ley **de conformidad con los artículos** 2º, 5º, 93 y el título II de la Constitución, así como el artículo 2º del Pacto Internacional de derechos Civiles y Políticos, y los artículos 1º y 30 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Artículo 13

Se solicita que se declare la inconstitucionalidad total de la expresión “todos los elementos del Poder Nacional con miras a garantizar” por vulnerar el principio de separación de poderes **de conformidad con los artículos** 1º, 2º, 13 y el Capítulo I del título V. En subsidio, se solicita su constitucionalidad condicionada para que la Corte declare que debe entenderse que el “poder nacional” sólo debe incluir los recursos y órganos de la rama ejecutiva que tengan funciones relacionadas con los temas de defensa y seguridad.

Artículo 19

Se solicita la inconstitucionalidad total del artículo 19 por violar los artículos 1º, 2º y 6º de la Constitución. En subsidio, se solicita la constitucionalidad condicionada para que la Corte declare que se entiende que la reserva legal no puede aplicarse en ningún caso a los siguientes documentos:

1. Los documentos que desarrollen el proceso presupuestario
2. Los que establezcan deberes o restrinjan derechos de la ciudadanía o de las autoridades públicas que no participaron en su elaboración.

Para los documentos restantes, se solicita la constitucionalidad condicionada de tal forma que la Corte declare que la reserva establecida en ella debe ser limitada por el legislativo y entre tanto debe sujetarse a lo establecido en la ley 594 de 2000.

Artículo 20

a) Sobre el literal a. Se solicita que se declare inconstitucionalidad del literal a del artículo 20 por violar el principio de separación de poderes **de conformidad con los**

artículos 1º, 2º, 13 y el Capítulo I del título V de la Constitución. En subsidio, se solicita su constitucionalidad condicionada para que la Corte declare que debe entenderse que el “poder nacional” sólo debe incluir los recursos y órganos de la rama ejecutiva que tengan funciones relacionadas con los temas de defensa y seguridad.

b) Sobre el literal c. Se solicita la declaratoria de inconstitucionalidad del literal c del artículo 20 en lo que tiene que ver con los objetivos nacionales, por violación del principio de pluralismo democrático **de acuerdo a los artículos** 1º, 2º, 5º, 6º, 7º, 16, 19, 20 y 112 de la Constitución, por desconocer los fines estatales de acuerdo a los artículos 1º y 2º de la Constitución y por vulnerar el principio de separación de poderes **de acuerdo a los artículos** 1º, 2º, 13 y el Capítulo I del título V de la Constitución.

En subsidio, se solicita la constitucionalidad condicionada de los literales a) y c) mencionados, para que la Corte declare que debe entenderse que los objetivos nacionales no pueden establecer objetivos que guíen el comportamiento de la ciudadanía sino únicamente la actividad de los organismos de la rama ejecutiva que desempeñen funciones en seguridad y defensa.

c) Sobre el literal b y c. Se solicita la inconstitucionalidad de la parte subrayada de las palabras “Plan de Seguridad y Defensa Nacional” y “Documentos Primarios” por violar el principio de subordinación del poder militar al poder civil **de conformidad con los artículos** 189.3, 208, 209, 219, 296, 303 y 315 de la Constitución.

En su defecto, se solicita la constitucionalidad condicionada de los mismos, para que la Corte declare que debe entenderse que los documentos a los que se hace referencia en estos artículos no pueden involucrarse en temas económicos, políticos o sociales, ni establecer funciones, guías o responsabilidades a autoridades estatales diferentes a las autoridades con funciones de defensa y seguridad que hagan parte de la rama ejecutiva.

Artículo 21

Se solicita la declaratoria de inconstitucionalidad total del enunciado del literal c y de los literales c.1 y c.3 del artículo 21 por violar el principio de pluralismo democrático **de conformidad con los artículos** 1º, 2º, 5º, 6º, 7º, 16, 19, 20 y 112 de la Constitución y el principio de separación de poderes **de conformidad con los artículos** 1º, 2º, 13 y el Capítulo I del título V de la Constitución.

En subsidio, se solicita la constitucionalidad condicionada de los mismos, para que la Corte declare que debe entenderse que los objetivos nacionales no pueden establecer objetivos que guíen el comportamiento de la ciudadanía sino únicamente la actividad de los organismos de la rama ejecutiva que desempeñen funciones en seguridad y defensa.

Sobre el literal c.3 se solicita también la constitucionalidad condicionada, para que la Corte declare que debe entenderse que los documentos a los que se hace referencia en estos artículos no pueden involucrarse en temas económicos, políticos o sociales, ni establecer funciones, guías o responsabilidades a autoridades estatales diferentes a las autoridades con funciones de defensa y seguridad que hagan parte de la rama ejecutiva. La anterior solicitud, con la finalidad de no vulnerar el principio de subordinación del poder militar al poder civil **de conformidad con los artículos** 189.3, 208, 209, 219, 296, 303 y 315 de la Constitución.

Artículo 23

Se solicita la inconstitucionalidad de las palabras “Apreciación Estratégica Policial” del artículo 23 por vulnerar el principio de subordinación del poder militar al poder civil, **de conformidad con los artículos** 189.3, 208, 209, 219, 296, 303 y 315 de la Constitución.

En su defecto, se solicita la constitucionalidad condicionada de los mismos, para que la Corte declare que debe entenderse que los documentos a los que se hace referencia en este artículo no pueden involucrarse en temas económicos, políticos o sociales, ni establecer funciones, guías o responsabilidades a autoridades estatales diferentes a las autoridades con funciones de defensa y seguridad que hagan parte de la rama ejecutiva.

Artículo 25

Se solicita a la Corte Constitucional declarar la constitucionalidad condicionada del último inciso del artículo 25 de la ley, de tal forma que se entienda que los informes a los que allí se hace referencia sólo pueden ser solicitados por el gobierno cuando sea necesario para la preservación del orden público y así conste en la solicitud de los mismos. Igualmente, se solicita declarar la inconstitucionalidad total de la palabra “*mensualmente*” de conformidad con los artículos 113, 166, 228 y 251 de la Constitución Política.

Artículo 29

Se solicita la inconstitucionalidad total del artículo 29 por vulnerar el principio de subordinación del poder militar al poder civil establecido en los artículos 189.3, 208, 209, 219, 296, 303 y 315 de la Constitución.

En subsidio, se solicita su inconstitucionalidad condicionada, para que la Corte declare que debe entenderse que las entidades estatales y en especial los ministerios, departamentos administrativos, gobernaciones y alcaldías, no deberán desarrollar planes, directivas y documentos bajo los parámetros establecidos en la estrategia de seguridad y defensa nacional.

Artículo 36

Se solicita la inconstitucionalidad de la expresión “Sus deliberaciones y actas son de carácter reservado” del párrafo 2º del artículo 36 por violar los artículos 1º, 2º y 6º de la Constitución.

En subsidio, se solicita la constitucionalidad condicionada para que la Corte declare que se entiende que la reserva legal no puede aplicarse en ningún caso a las siguientes actas y deliberaciones:

1. Las que hagan referencia a procesos presupuestarios.
2. Las que establezcan deberes o restrinjan derechos de la ciudadanía o de las autoridades públicas que no participaron en su elaboración.

Para las actas y deliberaciones restantes, se solicita la constitucionalidad condicionada de tal forma que la Corte declare que la reserva establecida en ella debe ser limitada por el legislativo y entre tanto debe sujetarse a lo establecido en la ley 594 de 2000.

Artículo 38

Se solicita que se declare la inconstitucionalidad total de la expresión “orientados hacia la preparación y aplicación del Poder Nacional” por violar el principio de separación de poderes establecido en los artículos 1º, 2º, 13 y el Capítulo I del título V de la Constitución.

En subsidio, se solicita su constitucionalidad condicionada para que la Corte declare que debe entenderse que el “poder nacional” sólo debe incluir los recursos

y órganos de la rama ejecutiva que tengan funciones relacionadas con los temas de defensa y seguridad.

Artículo 41

- a) Se solicita que se declare la inconstitucionalidad condicionada de la expresión “y la acción del Estado” para que la Corte declare que debe entenderse que los documentos primarios que desarrollan los objetivos nacionales, no pueden imponer objetivos a las ramas legislativa y judicial del poder público.

Sobre el literal a, b y c. Se solicita la declaratoria de inconstitucionalidad del literal a, b y c del artículo 41 por vulnerar el principio de pluralismo democrático, de separación de poderes y de subordinación del poder militar al poder civil. Por violar el principio del pluralismo democrático se vulneran los artículos 1º, 2º, 5º, 6º, 7º, 16, 19, 20 y 112 de la Constitución. Por violar el principio de separación de poderes se vulneran los artículos 1º, 2º, 13 y el Capítulo I del título V de la Constitución. Por violar el principio de subordinación del poder militar al civil se violaron los artículos 189.3, 208, 209, 219, 296, 303 y 315 de la Constitución.

En subsidio, se solicita la constitucionalidad condicionada de los mismos, para que la Corte declare que debe entenderse:

1. Que los objetivos nacionales no pueden establecer objetivos que guíen el comportamiento de la ciudadanía sino únicamente la actividad de los organismos de la rama ejecutiva que desempeñen funciones en seguridad y defensa.
2. Que los documentos a que hacen referencia los apartes impugnados no pueden hacer referencia a temas económicos, políticos o sociales.

b) Sobre el literal e). Se solicita la inconstitucionalidad del aparte “emite las directrices para que las entidades gubernamentales elaboren sus planes y programas en materia de Seguridad y Defensa” del literal e del artículo 41 por violar el principio de subordinación del poder militar al poder civil, reconocido en los artículos 189.3, 208, 209, 219, 296, 303 y 315 de la Constitución.

En subsidio se solicita la constitucionalidad condicionada de los mismos, para que la Corte declare que debe entenderse que las entidades estatales y en especial los ministerios, departamentos administrativos, gobernaciones y alcaldías, no

deberán desarrollar planes, directivas y documentos bajo los parámetros establecidos en la estrategia de seguridad y defensa nacional.

Artículo 41

a) Sobre el literal a, b y c. Se solicita la declaratoria de inconstitucionalidad del literal a, b y c del artículo 41 por vulnerar el principio de pluralismo democrático, de separación de poderes y de subordinación del poder militar al poder civil. Por violar el principio del pluralismo democrático se vulneran **los artículos** 1º, 2º, 5º, 6º, 7º, 16, 19, 20 y 112 de la Constitución. Por violar el principio de separación de poderes se vulneran **los artículos** 1º, 2º, 13 y el Capítulo I del título V de la Constitución. Por violar el principio de subordinación del poder militar se violan los artículos 189.3, 208, 209, 219, 296, 303 y 315 de la Constitución.

En subsidio, se solicita la constitucionalidad condicionada de los mismos, para que la Corte declare que debe entenderse:

1. Que los objetivos nacionales no pueden establecer objetivos que guíen el comportamiento de la ciudadanía sino únicamente la actividad de los organismos de la rama ejecutiva que desempeñen funciones en seguridad y defensa.
2. Que los documentos a que hacen referencia los apartes impugnados no pueden hacer referencia a temas económicos, políticos o sociales.

b) Sobre el literal e). Se solicita la inconstitucionalidad del aparte “emite las directrices para que las entidades gubernamentales elaboren sus planes y programas en materia de Seguridad y Defensa” del literal e del artículo 41 por violar el principio de subordinación del poder militar al poder civil, **reconocido en los artículos** 189.3, 208, 209, 219, 296, 303 y 315 de la Constitución.

En subsidio se solicita la constitucionalidad condicionada de los mismos, para que la Corte declare que debe entenderse que las entidades estatales y en especial los ministerios, departamentos administrativos, gobernaciones y alcaldías, no deberán desarrollar planes, directivas y documentos bajo los parámetros establecidos en la estrategia de seguridad y defensa nacional.

Artículo 42

Se solicita que se declare la inconstitucionalidad de la expresión “poder nacional” del artículo 42 por violar el principio de separación de poderes **establecidos en los artículos** 1º, 2º, 13 y el Capítulo I del título V de la Constitución.

En subsidio, se solicita su constitucionalidad condicionada para que la Corte declare que debe entenderse que el “del poder nacional” sólo debe incluir los recursos y órganos de la rama ejecutiva que tengan funciones relacionadas con los temas de defensa y seguridad.

Artículo 43

a) Se solicita la inconstitucionalidad de las expresiones “de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás organismos gubernamentales y para” del artículo 43 por violar el principio de subordinación del poder militar al poder civil **reconocido en los artículos** 189.3, 208, 209, 219, 296, 303 y 315 de la Constitución.

En su defecto, se solicita la constitucionalidad condicionada de los mismos, para que la Corte declare que debe entenderse que los documentos a los que se hace referencia en estos artículos no pueden involucrarse en temas económicos, políticos o sociales, ni establecer funciones, guías o responsabilidades a autoridades estatales diferentes a las autoridades con funciones de defensa y seguridad que hagan parte de la rama ejecutiva.

b) Se solicita que se declare la inconstitucionalidad total de las expresiones "dentro de la respectiva expresión del poder. En la expresión del Poder Militar y para" y "en las diferentes hipótesis de Guerra deducidas de los Documentos Primarios" del artículo 43 por violar el principio de separación de poderes **establecido en los artículos** 1º, 2º, 13 y el Capítulo I del título V de la Constitución.

En subsidio, se solicita su constitucionalidad condicionada para que la Corte declare que debe entenderse que el “poder nacional” sólo debe incluir los recursos y órganos de la rama ejecutiva que tengan funciones relacionadas con los temas de defensa y seguridad.

Artículo 44

Se solicita la inconstitucionalidad de la expresión “previstas para el desarrollo de los Planes de Guerra” del artículo 44 por violación del principio de subordinación

del poder militar al poder civil establecido en los artículos 189.3, 208, 209, 219, 296, 303 y 315 de la Constitución.

En su defecto, se solicita la constitucionalidad condicionada de la expresión, para que la Corte declare que debe entenderse que los planes de guerra no pueden involucrar temas económicos o sociales, ni establecer funciones, guías o responsabilidades a autoridades estatales diferentes a las autoridades con funciones de defensa y seguridad que hagan parte de la rama ejecutiva.

Artículo 50

Se solicita declarar la inconstitucionalidad del artículo 50 de la ley por violar el principio de autonomía de las entidades territoriales establecido en los artículos 1°, 287 numeral 3, 356 y 362 de la Constitución.

Artículo 54

Se solicita declarar la inconstitucionalidad del artículo 54 de la ley 684 de 2001 por violar las normas internacionales, constitucionales y estatutarias de estados de excepción y por restringir derechos sin fundamento constitucional y por haber sido tramitado por Comisiones Constitucionales del Congreso diferentes a las competentes de conformidad con las leyes orgánicas que regulan el trámite de las leyes. En concreto se violan los artículos 15, 24, 212, 213, 215, 214, 296, 303, 315 de la Constitución, los artículos 28 y 32 de la ley 137 de 1994, así como los artículos 1.1, 22, 27, de la Convención Americana de Derechos Humanos, los artículos 4° y 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles u Políticos

Artículo 55

Se solicita, la inconstitucionalidad del aparte “A tal efecto, es deber de las autoridades político-administrativas, el atender toda solicitud formulada por el Comandante de las operaciones militares o policiales de que se trate, en orden a conjurar cualquier alteración del orden público, la paz y la convivencia ciudadana” del artículo 44 por violación del principio de subordinación del poder militar al poder civil, y, en concreto, por violar los artículos 189.3, 208, 209, 219, 296, 303 y 315 de la Constitución.

Artículo 56

Se solicita la inconstitucionalidad total del enunciado y de las expresiones “conferida a determinados Comandantes de las Fuerzas Militares” y “en

circunstancias especiales y por tiempo definido” por violar el principio de subordinación del poder militar al poder civil, y, en concreto, los artículos 189.3, 208, 209, 219, 296, 303 y 315 de la Constitución.

En subsidio, se solicita la constitucionalidad condicionada para que la Corte declare que la conducción operativa puede delegarse en los términos del inciso 2º del artículo 211 de la Constitución.

Artículo 57

Se solicita declarar la inconstitucionalidad del segundo y tercer inciso del artículo 57 de la ley por vulnerar los artículos 11, 93, 150 y 229 de la Constitución, así como los artículos 6º, 9º, 12 y 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y los artículos 7º, 15 y 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En caso de que la Corte no considere que los incisos son inconstitucionales en su totalidad, se solicita declarar la inconstitucionalidad de la expresión *“frente a cualquier agresión, cuando fueren siquiera amenazados sus derechos fundamentales y los de los ciudadanos”* del artículo 57 de la ley, así como el párrafo del mismo artículo.

Artículo 58

Se solicita declarar la inconstitucionalidad de la expresión "la entrega física del capturado se hará en el término de la distancia, debidamente justificada" del artículo 58 de la ley por vulnerar el artículo 28 de la Constitución, el artículo 7 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Artículo 59

Se solicita a la Corte declarar la inconstitucionalidad del artículo 59 de la ley por vulnerar los artículos 113, 249 y 213 de la Constitución. Igualmente, la solicitud de inconstitucionalidad se funda en que el artículo fue tramitado por Comisiones Constitucionales del Congreso diferentes a las establecidas en el artículo 2º de la ley 3ª de 1992.

Artículo 60

Se solicita a la Corte Constitucional que declare la inconstitucionalidad del artículo 60 de la ley por vulnerar el principio de unidad de materia establecido en el artículo 158 de la Constitución.

De igual manera, se solicita declarar la inconstitucionalidad de la expresión "Cuando se trate de actos del servicio, conocerá exclusivamente la Procuraduría Delegada para las Fuerzas Militares y para la Policía, respectivamente" del artículo 60 de la ley, por violar los artículos 113, 117, 118, 221, 275 y 277 de la Constitución.

Se solicita que se declare inconstitucional el inciso segundo del artículo 60 de la ley por violar los artículos 13, el numeral 6º del artículo 277, el numeral 1º del artículo 278 y el artículo 229 de la Constitución; así como los artículos 1º y 2º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los artículos 2.1 y 2.3.a del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Artículo 62

Se solicita que se declare la inconstitucionalidad de las expresiones "adecuar el Poder Nacional en la forma de organización funcional, en los sectores público y privado para" por violar el principio de separación de poderes, el principio de pluralismo democrático y normas de derecho internacional humanitario. Por violar el principio del pluralismo democrático se vulneran los artículos 1º, 2º, 5º, 6º, 7º, 16, 19, 20 y 112 de la Constitución. Por violar las normas del derecho internacional humanitario se vulneran los artículos 93, 214 de la Constitución, así como el preámbulo del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, el artículo 1º y 51 del Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, el artículo 63 del Convenio I de Ginebra, el artículo 62 del Convenio II de Ginebra, el artículo 142 del Convenio III y el artículo 158 del Convenio IV. Por violar el principio de separación de poderes se vulneran los artículos 1º, 2º, 13 y el Capítulo I del título V de la Constitución.

En subsidio, se solicita su constitucionalidad condicionada para que la Corte declare que debe entenderse que el "poder nacional" sólo debe incluir los recursos y órganos de la rama ejecutiva que tengan funciones relacionadas con los temas de defensa y seguridad.

De igual manera, por violar las normas que regulan los estados de excepción y en especial los artículos 29 y 58 de la ley 134 de 1997, se solicita que se declaren inconstitucionales las expresiones "permanente", "en todo tiempo" y "cualquier

emergencia provocada por una calamidad pública o catástrofe natural” del artículo 62 de la ley. Por modificar la ley estatutaria de los estados se solicita que se declare la inconstitucionalidad del último inciso del mismo artículo.

Artículo 66

Se solicita que se declare la inconstitucionalidad total del artículo 66 por violar normas de derecho internacional humanitario y establecer obligaciones limitando el deber de garantía del Estado. Igualmente, la solicitud de inconstitucionalidad se funda en que el artículo fue tramitado por Comisiones Constitucionales del Congreso diferentes a las establecidas por las leyes orgánicas que regulan el trámite de las leyes. Por violar las normas del derecho internacional humanitario se vulneran los artículos 93 y 214 de la Constitución, así como el preámbulo del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, el artículo 1º y 51 del Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, el artículo 63 del Convenio I de Ginebra, el artículo 62 del Convenio II de Ginebra, el artículo 142 del Convenio III y el artículo 158 del Convenio IV.

Artículo 68

Se solicita la declaratoria de inconstitucionalidad total del aparte “Todos los colombianos, ajustado en lo determinado en la ley, tienen el deber y la obligación ciudadana de acudir a la movilización cuando el Presidente de la República lo decrete” por incluir a la ciudadanía en el “poder nacional”, violando el principio de pluralismo democrático reconocido en los artículos 1º, 2º, 5º, 6º, 7º, 16, 19, 20 y 112 de la Constitución; por establecer obligaciones a los ciudadanos limitando el deber de garantía del Estado de conformidad con los artículos 2º, 5º, 93 y el título II de la Constitución, así como el artículo 2º del Pacto Internacional de derechos Civiles y Políticos, y los artículos 1º y 30 de la Convención Americana de Derechos Humanos.; por violar las normas del derecho internacional humanitario se vulneran los artículos 93 y 214 de la Constitución, así como el preámbulo del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, el artículo 1º y 51 del Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, el artículo 63 del Convenio I de Ginebra, el artículo 62 del Convenio II de Ginebra, el artículo 142 del Convenio III y el artículo 158 del Convenio IV, y porque la norma debió haber sido tramitada por Comisiones Constitucionales del Congreso diferentes a las establecidas por las leyes orgánicas que regulan el trámite de las leyes.

En subsidio, se solicita su constitucionalidad condicionada para que la Corte declare que los deberes de los ciudadanos deben ser regulados por ley y deben

respetar los derechos de las personas que deban cumplirlos y que los objetivos nacionales no pueden establecer objetivos que guíen el comportamiento de la ciudadanía, sino únicamente la actividad de los organismos de la rama ejecutiva que desempeñen funciones en materia de seguridad y defensa.

V. SOLICITUD DE AUDIENCIA

Se solicita a la H. Corte Constitucional que ordene la realización de una audiencia sobre la constitucionalidad de la ley 684 de 2001 de conformidad con el artículo 12 del decreto 2067 de 1991.

VI. PRUEBAS

Sírvanse admitir, decretar y practicar como pruebas los siguientes medios:

1. DOCUMENTALES

1.1. Los documentos que contienen la firma de las personas que suscriben la presente intervención y el respectivo certificado de existencia y representación de las organizaciones a las que representan.

1.2. Las actas de discusión del proyecto de ley 81 de 1999 - Senado y 134 de 2000 –Cámara.

2. OFICIOS

Sírvanse disponer que se oficie a la Secretaría del Congreso para que aporte a este proceso una copia de todos los documentos que conforman el archivo de la ley 684 de 2001, y que reposan en la Biblioteca del H. Congreso de la República.

VII. ANEXOS

Acompañamos a la presente intervención los siguientes documentos:

1. Los indicados como pruebas documentales en el capítulo respectivo del presente escrito.
2. El mapa del sistema de planeamiento de la ley 684 de 2001.

VIII. NOTIFICACIONES

Las personas intervinientes recibiremos notificaciones en la Secretaría de su Despacho o en la Carrera 10ª No. 24-76, Of. 1101 de Bogotá, teléfono 3801000.

De los señores magistrados y la señora magistrada con toda atención,

GUSTAVO GALLÓN GIRALDO

C.C. 19.157.375 de Bogotá

CARLOS RODRÍGUEZ MEJIA

C.C.19'200.716 de Bogotá

FIRMAS DE OTRAS ORGANIZACIONES