



Título: Contrastes  
Técnica: Acrílico sobre papel  
Dimensión: 24 x 34 cm

## ***POLÍTICA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA: AVATARES JURISPRUDENCIALES\****

- \* Es un artículo de reflexión que corresponde a uno de los productos de la Investigación “Estudio de caso sobre el proceso de recuperación del control territorial por parte del Estado bajo la Política de Seguridad Democrática en siete veredas del Nororiente del Departamento del Cauca”. El otro producto es un libro que recoge los resultados evaluativos de la investigación a partir de la aplicación de métodos cualitativos y cuantitativos. La investigación hace parte de la Línea Justicia y Sociedad del grupo de investigación Democracia, Estado e Integración Social DEIS) del Departamento de Ciencia Jurídica y Política de la Facultad de Humanidades. Línea integrada por los investigadores Luis Johnny Jiménez y Néstor Raúl Arturo.

Fecha de recepción: agosto 29 de 2013

Fecha de aprobación: octubre 30 de 2013

## **POLÍTICA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA: AVATARES JURISPRUDENCIALES**

*Néstor Raúl Arturo Dorado\*\**

### **RESUMEN**

La Política de Seguridad Democrática se proponía como línea de acción, retomar el control definitivo por parte del Estado de aquellas zonas que se encontraban bajo la influencia de los grupos armados ilegales. La recuperación de la soberanía del Estado en cada uno de los municipios del país se haría a través, de una parte, de un plan de fortalecimiento de la fuerza pública y la administración de justicia y, de otra parte, con la participación de las comunidades en cumplimiento del deber de solidaridad y de legítima defensa. El proceso de recuperación de la soberanía nacional cubriría tres fases a saber: recuperación, mantenimiento y consolidación. La etapa de consolidación sería cubierta, también, por la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad, del Presidente Santos. La política de Seguridad Democrática se soportaba en respaldos constitucionales como la obligación del Presidente de conservar y recuperar el orden público y el deber de los ciudadanos de colaboración con las autoridades en cuanto a la denuncia de actos criminales. La política de Seguridad Democrática contaba con apoyos jurisprudenciales de la Corte Constitucional como la Sentencia de C- 572/97. Pero también generaba tensiones frente a los requerimientos constitucionales propios de un Estado social de Derecho y el respeto al Derecho Internacional Humanitario.

**Palabras clave:** Seguridad Democrática, Estado social de Derecho, solidaridad social, control territorial.

### **THE DEMOCRATIC SECURITY POLICY: JURISPRUDENTIAL AVATAR**

#### **ABSTRACT**

The Democratic Security Policy was proposed as a line of action with the purpose of regaining control once and for all, on the part of the State, of those areas which were under the control of illegal armed groups. The recovery of national sovereignty in each of the municipalities in the country will be carried out by means of a plan to strengthen the armed forces, the application of justice, and with the cooperation of the community in compliance with the duty of solidarity and self-defense. The process of the recovery of national sovereignty will consist of three phases, namely: recovery, maintenance and consolidation. The consolidation stage will also be covered by the Integral Security Policy and Defense for Prosperity, of President Santos. The Democratic Security Policy rests on constitutional support such as the obligation on the part of the President of the Republic to conserve and recover public order, and the duty of citizens to collaborate with the authorities by reporting criminal acts. The Democratic Security Policy relies, on the other hand, on case-law support from the Constitutional Court, such as sentence C-572/97. However, this also generates tension with the constitutional requirements peculiar to a Social State of Law and with respect to International Humanitarian Law.

**Key words:** democratic security, Social State of Law, social solidarity, territorial control.

---

\*\* Profesor adscrito al Departamento de Ciencia Jurídica y Política de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali. Magister en Estudios Políticos y Filosofía del Derecho Contemporáneo.

# POLÍTICA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA: AVATARES JURISPRUDENCIALES

## INTRODUCCIÓN

El presente artículo corresponde a un estudio descriptivo de la Seguridad Democrática a partir de sus documentos oficiales y a la luz de la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia que, o bien, entró a resolver la constitucionalidad del desarrollo legal de la misma, o bien, se ocupó con anterioridad a dicha política de la constitucionalidad de normativas referidas a la obligatoriedad del Derecho Internacional Humanitario (DIH), al derecho de los colombianos a la paz y al deber del ejecutivo, en cabeza del Presidente, a la conservación del orden público en todo el territorio y a su restablecimiento en donde fuere turbado. En consecuencia, se trata, de una parte, de reseñar los documentos oficiales que definieron y desarrollaron la Seguridad Democrática y, de otra parte, de identificar, tanto, los soportes constitucionales que por vía jurisprudencial respaldaron la Política de Seguridad Democrática, como los fallos de inconstitucionalidad de las iniciativas legislativas del ejecutivo en materia de paz y de restablecimiento del orden público. Este es el propósito del artículo.

Los documentos objeto de estudio hacen referencia tanto a los dos planes de desarrollo de los respectivos gobiernos del presidente Uribe Vélez (2003, 2006), como a la Política de Defensa y Seguridad Democrática (Presidencia de la República - Ministerio de Defensa Nacional, 2003). De igual manera, se someten a estudio el Plan Nacional de Desarrollo Prosperidad para Todos (DNP, 2011) y la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad del gobierno del Presidente Santos (Ministerio de Defensa Nacional, 2011). La razón por la cual se introducen estos dos documentos al análisis de la Política de Seguridad Democrática, es el nexo de continuidad entre la política de seguridad del presidente Uribe dirigida a la recuperación, mantenimiento y consolidación territorial y la política de seguridad del presidente Santos, diseñada a partir de la etapa de consolidación institucional hacia la prosperidad. En relación con las políticas de Seguridad Democrática y de Consolidación de la Seguridad Democrática<sup>1</sup>, el Ministro de Defensa del Gobierno Santos, Rodrigo Rivera, en la

---

1 “El paso de Uribe a Santos se configuró desde la misma posesión de este último, cuando al reconocer que la guerrilla no estaba a puertas del “fin del fin”, comprometía su fidelidad a la Seguridad Democrática”. (García Duarte, 2012, pág. 7).

presentación de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad, describía la misma como una “combinación adecuada de continuidad y cambio”<sup>2</sup>.

Las sentencias que se toman como base para el análisis jurisprudencial de la Política de Seguridad Democrática son, en primer lugar, aquellas que resolvieron la constitucionalidad del desarrollo legal de la Política de Seguridad Democrática: Sentencia C-876/02, Sentencia C-940/02, Sentencia C-1024/02, Sentencia C-122/03, Sentencia C-816/04 y Sentencia C-818/04. En segundo lugar, las decisiones del Alto Tribunal Constitucional que se ocuparon de la constitucionalidad de normativas referidas al Derecho Internacional Humanitario, al derecho a la paz y a la obligación constitucional de la conservación y restablecimiento del orden público: Sentencia C-225/95, Sentencia C-283/95, Sentencia C-572/97 y Sentencia C-251/02.

## 1. ANTECEDENTES FÁCTICOS DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA

Para una mejor comprensión de los propósitos y alcances del diseño de la Seguridad Democrática como de los propósitos y alcances de los fallos de la Corte Constitucional en su labor de salvaguarda del ordenamiento constitucional, de los derechos fundamentales y del DIH, es indispensable comenzar con la radiografía de la violencia y desinstitucionalización que se vivía en el país durante los últimos años previos al gobierno del presidente Uribe Vélez. Violencia y desinstitucionalización que desembocaran en el diseño y ejecución de una iniciativa de paz y de seguridad por parte de la nueva administración nacional centrada en el fortalecimiento del aparato militar, en una política de resultados de la fuerza Pública y en la presentación de iniciativas legislativas tendientes al recorte de libertades y garantías ciudadanas, especialmente en las zonas señaladas como críticas en cuanto a la falta de presencia efectiva del Estado<sup>3</sup>. El documento marco PDS (2003) y el PND (2003) recogieron, a manera de diagnóstico, las circunstancias del orden público de aquel periodo.

- 
- 2 El cambio de la administración Santos, en relación con la violencia, es el reconocimiento del conflicto armado interno. En cambio, los mandatos de Uribe Vélez se caracterizaron por el desconocimiento de dicho tipo de conflicto armado. En su lugar se recurrió a una política antiterrorista, criminalizante. En el Manifiesto Democrático: La Colombia que Quiero, el entonces candidato a la Presidencia, Uribe Vélez, señalaba en el punto 33 que “Necesitamos un estatuto antiterrorista que facilite la detención, la captura, el allanamiento... hoy violencia política y terrorismo son idénticos” (Uribe, 2002, pág. 13).
  - 3 “El gobierno de Uribe no incluyó en su programa de gobierno una política de paz, sino una política denominada de Seguridad Democrática, centrada en la imposición de la autoridad desde el Estado, en la imposición y hasta supresión de determinadas garantías constitucionales en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario”. (Villarraga Sarmiento, 2005, pág. 13).

De acuerdo con el documento marco PDSO (2003), en el año 2002, habían sido asesinadas por las organizaciones armadas ilegales, 144 personas de la vida pública entre dirigentes políticos y funcionarios públicos. Según la misma fuente, en los últimos años, la creciente actividad terrorista no solo expresaba su desconocimiento hacia la integridad de los individuos, sino, también, hacia la voluntad democrática de la población.

Por su parte, el PND (2003) señalaba que el país durante los últimos años asistía a una indiscutible degradación del conflicto armado, por cuanto las organizaciones al margen de la ley recurrían de manera sistemática al terrorismo, en su afán por consolidar y controlar territorios de gran valor estratégico, lo mismo que por la necesidad de acopiar recursos que el escalamiento de la confrontación exigía<sup>4</sup>. Según el documento, dicha degradación se evidenciaba en el aumento de las masacres.

El diagnóstico del conflicto armado en Colombia, desarrollado en el capítulo I, Brindar Seguridad Democrática, dentro del PND (DNP, 2003), llamaba la atención acerca del acceso al poder local por parte de los grupos armados ilegales. Acceso al poder local que iba desde la obtención de un cierto reconocimiento de influencia en la gestión local, hasta una relativa incidencia en el manejo de los presupuestos locales.

El secuestro y la extorsión, según el documento marco PDSO (2003), no solo ahuyentaba la inversión, sino que, también, generaba un grave impacto psicológico: los individuos, las familias y la sociedad en general, vivían con una percepción de permanente vulnerabilidad<sup>5</sup>. De ahí que como colofón, en el PND (2003), se señalara a la violencia como el principal desafío que afrontaba Colombia.

## **2. PAZ Y SEGURIDAD EN EL CONCEPTO DE BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD**

Este panorama de violencia y desinstitucionalización del país, reclamaba del nuevo gobierno, por mandato constitucional tanto una política de paz, como directrices

---

4 “Existe un consenso según el cual la confrontación armada en Colombia es, desde una perspectiva comparada, prolongada o, si se prefiere, un fenómeno de insurgencia crónica. Se trata de uno de los conflictos más antiguos del mundo... en una primera aproximación al tema podríamos afirmar que estamos frente a un conflicto armado interno, irregular, prolongado y con raíces históricas de índole ideológica.” (Pizarro Leongómez, 2004). Por otra parte, se mira el carácter del conflicto colombiano como “que es tanto de raigambre histórica como de acelerada degradación coyuntural” (Llano, 2009, pág. 22).

5 “El fracaso de las negociaciones de paz entre el gobierno Pastrana y las FARC (1998-2002) fue un factor decisivo para que amplios sectores de la población recibieran con entusiasmo una iniciativa de seguridad fundamentada en la militarización de la sociedad para enfrentar a lo que desde febrero de 2002 se caracterizó como amenaza terrorista” (Zuluaga Nieto, 2011, pág. 19).

para el restablecimiento del orden público<sup>6</sup>. Una política de paz diseñada no sobre ausencia de conflictos, sino como posibilidad de ser tramitados de forma pacífica. La política de Seguridad Democrática, entonces, debía proporcionar los cauces institucionales adecuados, no para su eliminación, sino para su regulación creativa, pacífica y democrática. Al respecto, la Sentencia C-225/95, establecía: “Por consiguiente, en relación con los conflictos armados, el primer deber del Estado es prevenir su advenimiento, para lo cual debe establecer mecanismos que permitan que los diversos conflictos sociales tengan espacios sociales e institucionales para su pacífica resolución” (pág. 53).

Según la misma sentencia, es responsabilidad del Gobierno respectivo, en cabeza del Presidente, la preservación del orden público. Con ello se mantiene el deber del Estado a través de la Fuerza Pública de garantizar la convivencia pacífica entre los ciudadanos y el aseguramiento de la paz. En tal sentido, el móvil último de la actividad militar de la Fuerza Pública, al mando del Presidente Uribe, era la de restablecer el orden público para asegurar la convivencia pacífica, uno de los fines del Estado, según mandato expreso de la Constitución. Pero, el restablecimiento del orden público no implicaba que se lograra a cualquier costo legal y militar. Las disposiciones contenidas en el documento marco PDS (Presidencia de la República - Ministerio de Defensa Nacional, 2003) como sus ulteriores desarrollos legales, debían acogerse a las alertas sobre posibles rupturas del orden constitucional que al respecto ya había realizado la Corte Constitucional en la Sentencia C-251/02, mediante la cual declarara inexecutable la Ley 684/01 que pretendía la definición y conformación de un Sistema de Seguridad y Defensa Nacional.

Era claro, entonces, que toda política de paz y de seguridad debía fundamentarse en los presupuestos de un Estado social de Derecho, que fundado en la dignidad humana, estuviera al servicio de la comunidad para garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, en una perspectiva democrática, participativa y pluralista. En síntesis, como se indicaba ya en la Sentencia C-251/02, la Constitución *está* concebida de tal manera que la parte orgánica de la misma solo adquiere sentido y razón de ser como aplicación y puesta en obra de los principios y

---

6 En el Editorial de la Revista de las Fuerzas Armadas, la directora del Departamento de Planeación, sostenía: “En el año 2002, el Estado colombiano enfrentaba niveles preocupantes de amenaza a la institucionalidad democrática. En algunas regiones del país los Grupos Armados Ilegales, GAI, ejercían una presencia activa... El secuestro, la extorsión, el asesinato de civiles, los ataques a poblaciones, las masacres, el desplazamiento forzado por la violencia, y los embates a la infraestructura económica, constituían las manifestaciones más comunes de su accionar criminal. En respuesta a este panorama, el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez se comprometió con el diseño e implementación de la Política de Seguridad Democrática, cuyos propósitos fundamentales fueron recuperar y asegurar la institucionalidad y el imperio de la ley”. (Rentería Rodríguez, 2008, pág. 7).

de los derechos inscritos en la parte dogmática de la misma. La Carta de Derechos, la nacionalidad, la participación ciudadana, la estructura del Estado, las funciones de los poderes, los mecanismos de control, las elecciones, la organización territorial y los mecanismos de reforma, se comprenden y justifican como transmisión instrumental de los principios y valores constitucionales. No es posible, entonces, interpretar una institución o un procedimiento previsto por la Constitución por fuera de los contenidos materiales plasmados en los principios y derechos fundamentales.

Bajo estas condiciones de constitucionalidad de las decisiones de todas las autoridades, prosigue la Corte, no es plausible la dialéctica amigo – enemigo, para la garantía de la convivencia ciudadana<sup>7</sup>. Un Estado democrático, participativo y pluralista niega que una política de seguridad se mueva en esta dinámica.

No es admisible la presunción legal o moral de “quien no comparta una determinada estrategia política, económica o de seguridad definida por los órganos políticos pueda ser calificado como un enemigo de la Nación que debe ser perseguido” (pág. 63). Todo esto muestra que la Constitución opta por un régimen jurídico que admite el disenso frente a las políticas estatales, pues la controversia y la deliberación son consustanciales con la democracia y con el pluralismo. Esta perspectiva liberal es válida, sobre todo en materia de orden público. Para la Corte, estos rasgos democráticos y pluralistas del Estado colombiano condicionan también la legitimidad constitucional de las políticas de seguridad y defensa. Implican que las mismas deben respetar el pluralismo y la participación democrática, así como la autonomía de la sociedad civil.

En la Sentencia C-283/95, la Corte remarcó lo anterior:

Una cosa es ejercer la tutela del orden público, conservarlo, prevenir los acontecimientos que impliquen su ruptura y restablecerlo cuando hubiere sido perturbado, lo cual compete exclusivamente al Presidente de la República, y otra muy distinta dictar normas generales aplicables a situaciones que afectan a la sociedad por causa de actividades como el narcotráfico, el terrorismo y la subversión (pág. 55).

La Corte Constitucional, al demarcar los límites de acción constitucional del ejecutivo nacional para el diseño de políticas de paz y de restablecimiento del orden público, recabó en el carácter imperativo del Derecho Internacional Humanitario

---

7 (Valencia, 2005) advierte como la principal equivocación de la política de Seguridad Democrática el tratamiento a la población civil. Anota que el presidente Uribe tiene una visión errada del conflicto, por cuanto piensa que entre el Estado y la guerrilla hay importantes “zonas grises” (pág. 7). A esa lógica “amigo – enemigo” hace referencia (Pécaut, 2003) al preguntarse acerca del significado de dicha dialéctica formulada por Carl Schmitt. Y explica que “la dialéctica “amigo – enemigo” significa enfrentamiento con un enemigo del cual nada se puede decir salvo que “él es el otro, el extranjero...” (pág. 41).

plasmado en los Convenios de Ginebra y en sus dos Protocolos, como catálogo ético mínimo aplicable a tal situación, los cuales se integran a la Constitución basados en el principio de bloque de constitucionalidad<sup>8</sup>. Como lo señalara la Corte Constitucional en la Sentencia C-225/95, mediante la cual se declaraba exequible el Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, “Todos los actores armados, estatales o no estatales, están entonces obligados a respetar estas normas que consagran aquellos principios mínimos de humanidad que no pueden ser derogados ni siquiera en las peores situaciones de conflicto armado” (pág. 45).

En estas circunstancias normativas de orden constitucional, el DIH, imponía al gobierno, en cabeza del presidente Uribe, un replanteamiento sobre la concepción de soberanía y, con ello, a las directrices políticas referidas al restablecimiento del orden público. En síntesis, la aplicación del DIH suponía un cambio de perspectiva de la relación entre el Estado y sus ciudadanos.

En este marco jurisprudencial de la Corte Constitucional, en primera ratio, se delinearón los presupuestos conceptuales y el lenguaje de la Política de Seguridad Democrática. Por ejemplo, para el PND (2006), la Seguridad Democrática se debía entender como un puente hacia la construcción definitiva de la seguridad y la reconciliación nacional, levantado a partir de la civilidad del debate: por medio de la defensa del pluralismo y el respeto a los procedimientos democráticos. La política de Seguridad Democrática, entonces, se constituía en un instrumento de recuperación de la seguridad con absoluto respeto a la democracia. De esta forma, según el mismo texto, la seguridad democrática se diferenciaba conceptualmente de las viejas doctrinas latinoamericanas de la seguridad nacional; pues estas suprimían las libertades, sustentaban dictaduras, eliminaban el disenso, descalificaban la oposición, perseguían a los disidentes y anulaban la democracia. Por el contrario, de acuerdo con dicho texto, para este plan de desarrollo, la Seguridad Democrática tenía como fundamento político la profundización del pluralismo y la protección por igual de todos los estamentos de la sociedad.

En el caso del PND (2003), se afirmaba que para avanzar hacia la construcción del Estado Comunitario<sup>9</sup>, uno de sus objetivos fundamentales era brindar seguridad

---

8 “...debería aceptarse como algo evidente e indiscutible que las autoridades legítimamente constituidas no pueden dejarse arrastrar por semejante dinámica, sustituyendo su poder político y coercitivo, legalmente reglamentado, por un poder militar arbitrario y desbocado que en su obsesión por derrotar el terrorismo incurre en sus mismos excesos y arrastra también con esos diques de contención de la barbarie, como son el respeto a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario” (LLano, 2006, pág. 118).

9 Para el (Colectivo de Abogados José Albear Restrepo, 2003) “El gobierno de Alvaro Uribe Vélez, a partir de las reformas constitucionales, efectuadas o previstas, se propone modificar la estructura misma del Estado,

democrática, en cuanto la recuperación de la seguridad en un contexto de respeto a los derechos humanos, de pluralismo político y de participación ciudadana. De esta manera, el Gobierno Nacional se comprometía con la implementación de un modelo integral de Seguridad Democrática en la búsqueda de la recuperación de la autoridad por parte del Estado con criterios de legitimidad y legalidad.

Por su parte el documento marco PDSO (2003) enfatizaba que su propósito principal era “la protección de todos y cada uno de los habitantes de Colombia, como dispone la Constitución Política” (pág. 13). En el mismo se sostenía que la Seguridad Democrática trascendía el concepto de seguridad nacional, ligado exclusivamente a la capacidad del Estado para penalizar y disuadir a quienes se contraponían a la normatividad vigente<sup>10</sup>.

No obstante la presentación de definiciones y de objetivos de la Seguridad Democrática en un contexto justificativo de respeto a la democracia, al pluralismo y a la participación ciudadana, como de los derechos humanos<sup>11</sup>, la misma evidenciaba dos omisiones en relación con los desarrollos jurisprudenciales arriba reseñados: el DIH y el Estado social de Derecho<sup>12</sup>.

En el caso del DIH, en ninguno de los documentos referidos a la Seguridad Democrática, aparecía referenciado. La razón de la omisión era el desconocimiento por parte de la administración Uribe de la existencia en el país de un conflicto armado interno<sup>13</sup>. La confrontación armada fue reconstituida en un enfrentamiento de la

---

incluida la administración de justicia, afectando los avances constitucionales de la Carta del 91, recortando elementos del Estado social de Derecho (pág.17).

- 10 Aquí se hace necesario diferenciar el restablecimiento del orden público y la búsqueda de la paz a partir de categorías como la seguridad ciudadana y la seguridad nacional. Al respecto, (González Pacheco, 2009), sostiene: “Entendiendo el orden público como el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad, que permiten la prosperidad general y el goce de los Derechos Humanos, resulta interesante observar que los criterios dados por nuestra jurisprudencia constitucional en relación con el orden público, están referidos en su inmensa mayoría, en armonía con el concepto de seguridad ciudadana más que con la visión de seguridad nacional (seguridad democrática en el entorno nacional).” (pág. 101).
- 11 Para el (Banco de Datos de DD. HH. y Violencia Política, Cinep. Observatorio de DD. HH. y Derecho Humanitario de la Cceeu, 2004), “El gobierno de Alvaro Uribe Vélez carece de una política de Derechos Humanos. Sin embargo, el Presidente ha sido enfático en afirmar que la “política de seguridad democrática es una política de derechos humanos”... (pág. 187).
- 12 “Los objetivos de esta política son los de “reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio mediante el fortalecimiento de la autoridad democrática: del libre ejercicio de la autoridad de las instituciones, del imperio de la ley y de la participación activa de los ciudadanos en los asuntos de interés común (...). En la práctica estos objetivos fueron subsumidos por el que fuera concebido como condicionante primero de su cumplimiento: el control del territorio por parte de las fuerzas militares y la policía” (Zuluaga Nieto, 2011, pág. 19).
- 13 “Según lo sustenta el mismo gobierno, la premisa de su política de paz es la negación del conflicto armado y del carácter político de los movimientos alzados en armas contra el Estado” (Villarraga Sarmiento, 2005, pág. 14).

sociedad y del Estado contra acciones terroristas financiadas por el narcotráfico<sup>14</sup>. Es decir, la Seguridad Democrática fue construida sobre la criminalización de la confrontación armada interna y sobre una respuesta centrada en el aparato represivo del Estado: fortalecimiento de las Fuerzas Armadas, de los servicios de inteligencia y del sistema judicial.

En la segunda línea de acción de la Seguridad Democrática, dirigida a la recuperación de la autoridad en todo el territorio nacional, era claro observar que dicha política se circunscribía a tres instituciones: Fuerzas Militares, Policía Nacional y Sistema Judicial. Así, para alcanzar la Seguridad Democrática, el Gobierno planteaba una estrategia comprensiva que incluía, por una parte, el fortalecimiento de la Fuerza Pública para la recuperación del control del territorio, la protección de la infraestructura nacional y la desarticulación de la producción y tráfico de drogas ilícitas. Por otra parte, el fortalecimiento de la justicia. En cuanto al sistema judicial, el documento marco PDS (2003), sobre el presupuesto de que Colombia necesitaba un ordenamiento jurídico moderno contra la violencia y la inseguridad, se comprometía, por parte del Gobierno Nacional, a la presentación de:

...un proyecto de ley al Congreso de la República para introducir legislación que permita afrontar con éxito el terrorismo, en concordancia con las obligaciones que se derivan de la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Si es necesario, se buscará la modificación de algunos artículos de la Constitución para este fin, sin afectar las libertades o las garantías ciudadanas (pág. 37).

Para dar cumplimiento a esta promesa programática el gobierno Uribe, presentó al Congreso de la República, una iniciativa de acto reformativo de la Constitución referido a derechos fundamentales como el derecho a la intimidad personal y familiar, libertad de locomoción y domicilio y libertad de movimiento; lo mismo que de reforma a la Fiscalía. Normas que según una de las demandas de inconstitucionalidad del Acto Legislativo No. 02 de 2003 por medio del cual se pretendían modificar los artículos 15, 24, 28 y 250 de la Constitución Política para enfrentar el terrorismo, pretendían la sustitución del sistema democrático protegido por la Constitución y los tratados internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad, por

---

14 Ya es tradicional que la visión oficial del conflicto armado interno no sea la de ser visto como tal; sino la de ser tenido como problema de orden público. La idea de que Colombia afronta una amenaza terrorista conspira de igual manera contra el reconocimiento de una realidad latente. La política de Seguridad Democrática sustentada en el financiamiento y modernización de las Fuerzas Militares, ha logrado quebrarle el espinazo al escalamiento del conflicto armado; pero la comprensión limitada que la política le atribuye a la naturaleza de la confrontación puede desencadenar en la insostenibilidad de los resultados buscados (Uribe López, 2005, pág. 15).

un sistema de organización política totalitaria. Según los demandantes, contra el respeto al derecho a la intimidad personal y familiar y al buen nombre de todas las personas, el Acto Legislativo 02 de 2003.

Estableció la intromisión del Estado en la correspondencia y demás formas de comunicación privada, sin previa orden judicial; eliminó la libertad de locomoción o circulación por el territorio nacional, al establecer la obligación de llevar un informe de residencia de los habitantes del territorio nacional, eliminó en su amplitud la libertad de las personas al señalar que sin previa orden judicial se pueden realizar detenciones, allanamientos y registros domiciliarios; y, eliminando el juez natural le otorgó atribuciones de policía judicial a los miembros de las fuerzas militares... (Sentencia C-818/04).

Si bien, esta reforma constitucional fue declarada inexecutable por vicios de forma<sup>15</sup>, lo que interesa para el presente estudio es, siguiendo la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el desconocimiento de los preceptos del DIH y del Estado social de Derecho (bloque de constitucionalidad), en el diseño y ejecución de la Seguridad Democrática. En el caso de la omisión del Estado colombiano como social de Derecho para hacer referencia al Estado colombiano como de Derecho, está el intento de reforma constitucional promovido por el gobierno de Uribe con el fin de recurrir a los presupuestos del imperio de la ley, fundados en la supremacía del legislativo en la definición de las políticas públicas, en particular, las relativas al orden público. Dispositivos Legislativo, desde luego, inspirados en el Ejecutivo. Con esta omisión se soslayaba el hecho de que las leyes, el orden legal, debían reconocer la Constitución no solo en términos jerárquicos; sino ya como catálogo de principios y valores dirigidos en general a las autoridades creadoras del derecho. En otros términos, como instancia moral y política de legitimación de las decisiones de las autoridades públicas.

Retomando la nueva concepción de soberanía, entendida en la conjunción del DIH con los presupuestos filosóficos y políticos del Estado social de Derecho, como lo señalara la Corte Constitucional, la sombrilla del DIH, le imponía, también, al gobierno Uribe, la inclusión en la Política de Seguridad Democrática, de los principios de distinción y de protección. En tal sentido, las políticas de paz y de restablecimiento del orden público, debían partir de la diferenciación entre combatientes y no combatientes, puesto que estos últimos no pueden ser nunca un objetivo

---

15 La Sentencia C-816/04 declaró inexecutable el Acto Legislativo 02 de 18 de diciembre de 2003, “por medio del cual se modifican los artículos 15, 24, 28 y 250 de la Constitución Política de Colombia para enfrentar el terrorismo”, por el vicio de procedimiento ocurrido en el sexto debate de la segunda vuelta.

de la acción bélica. Según la Corte Constitucional, la distinción entre población combatiente y no combatiente tiene consecuencias fundamentales:

Esta protección general de la población civil contra los peligros de la guerra implica también que no es conforme al derecho internacional humanitario que una de las partes involucre en el conflicto armado a esta población, puesto que de esa manera la convierte en actor del mismo, con lo cual la estaría exponiendo a los ataques militares por la otra parte (Sentencia C-225/95, pág. 58).

Dejemos que los textos constitutivos de la Seguridad Democrática, muestren la omisión acerca de la protección que el gobierno Uribe le debía a quienes no hacían parte del colectivo de actores armados. Según el documento marco PDS (2003), la estrategia de coordinación de la Seguridad Democrática, recaía en las autoridades a través de los consejos de seguridad, apoyados, a su vez, por un comité asesor compuesto por académicos, empresarios y miembros de la sociedad civil. En esta perspectiva de solidaridad, entendida como el apoyo de los ciudadanos a las labores de seguridad del Estado, según el mismo documento, dichos comités tenían el encargo de “estudiar políticas públicas de seguridad, aportar conocimientos e implementar soluciones” (pág. 34).

### 3. CONTROL TERRITORIAL Y SOBERANÍA NACIONAL

A partir del diagnóstico de violencia y de desinstitucionalización que vivía el país durante los últimos años previos al gobierno del Presidente Uribe Vélez, la Seguridad Democrática se proponía como línea de acción, retomar el control definitivo por parte del Estado en aquellas zonas con influencia de los grupos armados ilegales para lograr su accionar legítimo en todo el territorio nacional<sup>16</sup>. Se trataba de un esfuerzo integral, conjunto y coordinado de recuperación, presencia y consolidación interinstitucional. Este modelo perseguía, mediante la acción de las Fuerzas Militares, una recuperación gradual de las zonas afectadas por la violencia y la presencia efectiva de la Policía Nacional en los municipios donde no existía para alcanzar, en últimas, la consolidación de estas áreas mediante la acción de las demás entidades del Estado en un esfuerzo interinstitucional coordinado<sup>17</sup>.

---

16 “La guerra y la violencia son mucho más complejas que los aparatos armados que compiten entre sí y ejercen violencia. Esta realidad no es reconocida por la PSD, que, por el contrario, se construye sobre la idea de que la seguridad es un problema de carencia de Estado, la cual genera un vacío, que a la vez, facilita el crimen organizado y dificulta la protección efectiva a los derechos de propiedad” (Granada, 2009, pág. 102).

17 “Existen dos modalidades generales de incidencia en la gestión, denominadas externa e interna. La primera alude al conjunto de comportamientos que desarrollan los actores armados “desde fuera” del aparato municipal,

Dicho propósito reclamaba como condición necesaria, el fortalecimiento de la autoridad democrática o, en otros términos, la plena soberanía democrática y la capacidad del Estado de hacer prevalecer el orden jurídico en todo el territorio. Así, la seguridad no era, antes que nada, la seguridad del Estado; sino la “Protección del ciudadano y de la democracia por parte del Estado, con la cooperación solidaria y el compromiso de toda la sociedad” (PDS, 2003, 13).

A su vez, para el logro del fortalecimiento de la autoridad democrática, en cabeza del Estado de Derecho, el documento fijaba como primera condición la consolidación gradual del control estatal sobre todo el territorio. Así, precisaba que “La Fuerza Pública iniciará el proceso de consolidación del control estatal sobre el territorio, asegurando su presencia permanente y definitiva en todas las cabeceras municipales, con el apoyo de brigadas móviles y demás unidades de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional” (pág. 16). Unidades que, a su vez, estarían integradas por soldados regulares, soldados campesinos y carabineros de la Policía Nacional<sup>18</sup>.

La Política de Defensa y Seguridad Democrática (2003) para dar cumplimiento al objetivo general del fortalecimiento del Estado de Derecho en todo el territorio, establecía cinco objetivos estratégicos. Entre ellos, de una parte, el referido a la consolidación del control estatal del territorio, mediante la recuperación gradual de la presencia de la Fuerza Pública en todos los municipios del país, el incremento de la judicialización de delitos de alto impacto social, la extensión y el fortalecimiento de las instituciones del Estado en las zonas donde se encuentra fortalecido el control estatal y la disminución de las denuncias por violación de los Derechos Humanos. De otra parte, el relacionado con la protección de la población, a través de la desarticulación de las organizaciones terroristas con la consecuente reducción del secuestro y la extorsión, la prevención del desplazamiento forzoso, la ejecución de políticas de estímulo para el retorno de la población desplazada a sus lugares de origen y la reincorporación a la vida civil, tanto de organizaciones como de individuos que desistieran de la violencia.

---

sin involucrarse de manera directa en la gestión. Dichos comportamientos tienen efectos evidentes sobre la conducta de las autoridades locales (alcaldes y concejales)... Las formas internas, por el contrario, implican un involucramiento de los actores ilegales en las decisiones y en las acciones municipales, actuando desde dentro del aparato municipal mediante el uso de instrumentos de diversa índole como la presión armada, la realización de pactos y alianzas, la intermediación a través de funcionarios, etc.” (Vásquez F., 2009, pág. 23).

- 18 (Valencia, 2005), afirma que el presidente Uribe ha cumplido con la promesa de lanzar una ofensiva contra la guerrilla con el fin de derrotarla. Para ello ha creado cuatro brigadas móviles, cuatro batallones de alta montaña, cerca de 600 pelotones de soldados campesinos y vinculado 15.000 carabineros. Un aumento total de fuerza de 80.000 efectivos. Con tal despliegue ha logrado llevar a la fuerza pública a más de 150 municipios que estaban abandonados. También, restablecer el tránsito normal por las carreteras, reducir los homicidios y secuestros. Pero, lo más importante: crear un ambiente de confianza y sensación de seguridad en la gente.

Para el logro de cada uno de los objetivos estratégicos, la Política de Defensa y Seguridad Democrática (2003), trazó, a su vez, seis líneas de acción, de las cuales aquí se destacan las tres primeras, por su relevancia con los objetivos del presente estudio: 1. La coordinación de las acciones militares del Estado. 2. El fortalecimiento de las instituciones del Estado. 3. La consolidación del control del territorio nacional.

Tal estrategia de coordinación de las acciones militares del Estado, conducía a la creación de una Junta de Inteligencia Conjunta. En esta línea, su responsabilidad era la producción de análisis consolidados de inteligencia estratégica para el Presidente y el Ministro de Defensa, para que tuvieran la información necesaria dirigida a la toma de decisiones en relación con las políticas de seguridad del Gobierno. Teniendo como mira la recuperación de la soberanía del Estado en cada uno de los municipios del país, el documento marco PDS (2003), bajo el mando de la Junta de Inteligencia Conjunta, integraba y reunía periódicamente juntas de inteligencia regionales. “Se trataba de estrechar a nivel regional la coordinación de la inteligencia, fomentando el intercambio horizontal y evitando los retrasos en la transmisión de la información que ocasiona una excesiva jerarquización en el manejo de la inteligencia” (pág. 35).

Respecto del fortalecimiento de las instituciones del Estado, la Seguridad Democrática se proponía, bajo el objetivo fundamental de fortalecer el Estado de Derecho, la concentración de sus esfuerzos en la defensa de la soberanía, la integridad del territorio y el orden constitucional. En consecuencia, sus acciones debían estar gobernadas por los principios de eficiencia, austeridad, transparencia y juridicidad. En particular, las Fuerzas Militares y de Policía debían continuar su proceso de profesionalización. La modernización del equipo estratégico necesario para garantizar la soberanía nacional y la integridad del territorio, se constituía en prioridad de la política de Seguridad Democrática para la transformación cualitativa de las fuerzas armadas, encaminadas a garantizar su capacidad disuasiva.

La consolidación del control del territorio nacional, de acuerdo con el documento que recogía la PDS (2003), se constituía en la base sobre la cual se estructuraba el fortalecimiento de la autoridad democrática en cabeza del Estado de Derecho. Ahora, el proceso de recuperación de la soberanía del Estado en todo el territorio implicaba tres ciclos: el de recuperación, el de mantenimiento y el de consolidación. El propósito de los mismos, señalaba el documento, era la creación de un círculo virtuoso de recuperación y consolidación de larga duración, para el restablecimiento paulatino de un clima de seguridad en todo el territorio.

El documento marco PDS (2003) definía cada uno de los ciclos del control estatal del territorio de la manera siguiente: 1. recuperación. 2. mantenimiento. 3. consolidación.

En cuanto a la recuperación del control estatal del territorio, el Gobierno Nacional se proponía la recuperación gradual de la presencia estatal y de la autoridad de las instituciones, comenzando esta labor en las zonas consideradas estratégicas. El ciclo de recuperación del control del territorio se iniciaría con las operaciones adelantadas por las unidades de la Fuerza Pública, previa identificación y localización de amenazas por parte de los organismos de inteligencia del Estado. Así, mientras que en el 2002 la Policía Nacional hacía presencia en 940 municipios, a partir del 2004, según el documento, la institución policial debería tener un cubrimiento total de los 1.098 municipios del territorio nacional.

El PND (2006), destacaba de igual manera, la estrategia adelantada por el Estado en su conjunto, con el objeto de avanzar en el control del territorio y la defensa de la soberanía nacional. Para la ejecución de dicha estrategia, puntualizaba sobre el desarrollo de programas tendientes al fortalecimiento de la Fuerza Pública y de la inteligencia estatal, la promoción de la cooperación ciudadana, la protección a la infraestructura económica y los avances en el tema de seguridad urbana y rural. Ello conllevaría, apuntaba, hacia la neutralización de los GAML a través de un modelo de intervención integral que organizaba y coordinaba el esfuerzo interinstitucional de las agencias estatales en una sucesión de tres etapas: recuperación, consolidación y mantenimiento de la presencia.

En el periodo 2002-2006, señalaba el mismo documento, el Gobierno Nacional enfocaba sus esfuerzos en lograr el restablecimiento de las condiciones de seguridad de la población civil. Así, la Política de Defensa y Seguridad Democrática (2003) se convertía en una herramienta del Estado para consolidar la presencia institucional a lo largo y ancho del territorio, viabilizando al mismo tiempo, las condiciones para la recuperación económica y el mejoramiento del bienestar de la sociedad en general.

El documento base de la Política de Seguridad Democrática, determinaba que una vez restablecido el control de la Fuerza Pública sobre el territorio, unidades compuestas por soldados regulares, soldados campesinos y carabineros de la Policía Nacional se encargarían del mantenimiento de las condiciones de seguridad y de protección de la población civil.

Una vez garantizadas las condiciones básicas de seguridad, decía el referido texto, el Estado ejecutaría una política integral de consolidación territorial, encaminada a restablecer el “funcionamiento normal de la administración de justicia, fortaleciendo la democracia local, atendiendo las necesidades más urgentes de la población, extendiendo los servicios del Estado e iniciando proyectos productivos sostenibles de mediano y largo plazo” (pág.43). Con ello se garantizaría la intervención de los ministerios y demás entidades participantes en los proyectos de atención integral, coordinados por el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional. En respuesta a esta

situación, el Gobierno Nacional se proponía adelantar una estrategia de intervención integral en torno a la generación de alternativas económica y ambientalmente sostenibles, para el desarrollo en zonas de conflicto. Estrategia denominada desarrollo regional permanente, consistente en la participación activa de la comunidad para el fortalecimiento de la capacidad y efectividad de las acciones del Estado en las regiones que fueron epicentro del conflicto armado. Esta iniciativa tenía como característica la generación en la comunidad, según el documento, de un ambiente competitivo para el aseguramiento de la sostenibilidad de las intervenciones y superar el enfoque asistencial y de emergencia.

En el ámbito institucional, la Seguridad Democrática, señalaba como objetivo la revitalización de las comunidades e instituciones locales mediante la promoción y fortalecimiento de las organizaciones comunitarias de base. El desarrollo de dicho objetivo debía basarse en intervenciones diferenciadas y flexibles para adaptarlas a las condiciones específicas del conflicto en las regiones.

Dadas las circunstancias propias de zonas de haber vivido en conflicto, los proyectos se ejecutarían por medio de alianzas con organizaciones de la sociedad civil o a través de esquemas innovadores que permitieran devolverle la legitimidad a la presencia del Estado. De acuerdo con los anteriores lineamientos, la estrategia de fortalecimiento institucional y desarrollo en zonas de conflicto, adelantaría regionalmente proyectos y programas en tres componentes integrados y complementarios entre sí: “a) Proyectos productivos y generación de ingresos; b) Fortalecimiento institucional y comunitario; y c) Construcción y mejoramiento de infraestructura física y social” (pág. 70). Todo lo anterior, de la mano con el desarrollo de programas de fortalecimiento institucional y comunitario, componente que tenía como pretensión la promoción de la democracia local y la vinculación de la sociedad civil a la gestión pública mediante el diseño de mecanismos de participación comunitaria en el marco de la profundización de los procesos de descentralización. Se trataba de la recuperación de la confianza de la comunidad en las instituciones públicas, así como incentivar su participación en los procesos de toma de decisiones en los niveles regional y local.

En el interés del gobierno en las zonas de consolidación de la Seguridad Democrática por recuperar las condiciones de gobernabilidad y democracia, y promover la equidad social en las zonas deprimidas, una de las acciones a desplegar era la promoción y el apoyo a los programas regionales de desarrollo y paz y a los laboratorios de paz. Iniciativas que contemplaban escenarios de concertación regional con amplia participación social, y en los que se promovería la resolución pacífica de conflictos, la protección de los derechos ciudadanos y el desarrollo económico y social. Con el apoyo de la comunidad, se buscaría la formulación de actividades

económicamente rentables y ambientalmente sostenibles desarrolladas a través de esquemas asociativos y de economía solidaria generadoras de oportunidades productivas en la región con miras a la reducción de la pobreza.

El ciclo de consolidación territorial diseñado en el documento marco PDS (2003) se extendió en una línea de continuidad con la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (2011), en cuanto a que ambas políticas resaltan como propósito principal la recuperación y fortalecimiento de la legitimidad de las instituciones democráticas para la garantía de la seguridad y de libertades de los ciudadanos. Como también, en el diseño de sus tareas urgentes: consolidación de la seguridad, derrota de los grupos armados ilegales, lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado, por medio de un componente fundamental como lo es la modernización logística y operacional del sector defensa y seguridad. En esta línea, en ambas políticas, es definitivo el fortalecimiento del comando y control operacional de la Fuerza Pública, y el salto cuantitativo y cualitativo del sistema de inteligencia. Sistema al cual se suma, tanto en la política de Seguridad Democrática como Política de Seguridad para la Prosperidad, la que en los mismos documentos se denomina cooperación ciudadana.

La política de Seguridad para la Prosperidad también sigue la huella de la política de Seguridad Democrática en su componente local. Ambas afirman la pretensión de recuperación de la soberanía interna del Estado a partir de la propia recuperación de los territorios copados por fuerzas ilegales. En el lenguaje de la Seguridad Democrática, se trataba del establecimiento de Zonas de Rehabilitación y Consolidación; mientras que en el lenguaje de la política de Seguridad para la Prosperidad, se trata de delimitar Zonas Rojas. Objetivo: recuperación militar de tales territorios.

#### 4. SEGURIDAD Y SOLIDARIDAD SOCIAL

El aval jurisprudencial a la Seguridad Democrática hunde sus raíces en la Sentencia C-572/97 de la Corte Constitucional, mediante la cual se declara la exequibilidad del Decreto 356 de 1994, que expidió el Estatuto de Vigilancia y Seguridad, conocido más comúnmente como las CONVIVIR. En ella se establecen dos presupuestos argumentativos: la legítima defensa y los deberes ciudadanos<sup>19</sup>.

---

19 “Lo que sí resulta novedoso es lo que subyace a esta estrategia de incorporar a los civiles en tareas militares de vigilancia y control, pues de alguna manera la imagen que se proyecta es la de una sociedad movilizadora para la guerra, organizada en torno a un centro desde el cual emanan los mandatos y las prohibiciones, identificada en el propósito común de derrotar a la guerrilla; una sociedad disciplinada, orgánica, unida y obediente de las órdenes superiores. Esta imagen de sociedad vigilada y vigilante que parecería organizada a

En cuanto a la legítima defensa, la Sentencia dedica la consideración séptima a lo que titula “La legítima defensa colectiva, organizada y permanente”. Su punto de partida es el “empleo generalizado de la violencia contra el derecho” (pág. 25) por parte de las organizaciones delictivas de todo orden, configurando inseguridad social. Frente a esa situación fáctica, prosigue la Corte, la sociedad se encuentra “ante una agresión, actual o potencial, que reúne estas características: es colectiva, es organizada y es permanente” (pág. 25). Colectiva, en cuanto es obra de un gran número de personas. Organizada, al ser ejecutada por organizaciones delictivas que supone una estructura criminal. Y permanente, al ser ejercida por personas dedicadas de forma habitual al delito. Pues bien, deduce la Corte, que para hacer frente a esa agresión colectiva, organizada y permanente, la comunidad debe ejercer su derecho a la legítima defensa también en las mismas condiciones. Colectiva, porque, al tener como presupuesto la solidaridad social, es ejercida por todos los miembros de la comunidad atacada o amenazada. Organizada, en cuanto supone acuerdos entre los miembros de la comunidad con el fin de cumplir coordinadamente los deberes que impone la solidaridad para la prevención y la represión de los delitos. Y permanente, porque solamente así se hace eficaz la respuesta a una agresión de las mismas características. En consecuencia, se pregunta el Alto Tribunal:

¿Por qué tienen derecho los miembros de la comunidad a actuar colectiva, organizada y permanentemente en la lucha contra el delito? Sencillamente, porque cuando así actúan no solo ejercen su derecho, sino que cumplen un deber que también les impone el artículo 95 citado: “Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país” (pág. 25).

Según lo expuesto, es claro que para la Corte la legítima defensa de la comunidad va ligada a la contribución cívica y comunitaria de los particulares con las autoridades<sup>20</sup>. Apoyo consistente en el suministro de información dirigida a prevenir y a evitar, el delito, así como contribuir con la misma a la aprehensión y juzgamiento de sus autores. Esto es para el Alto Tribunal, una obligación propia de la solidaridad social, consagrada en normas constitucionales y legales. Así, en relación con la ratio decidendi de la sentencia, estableció:

---

la manera de un ejército y constituida por ciudadanos-soldados, se aleja considerablemente de las sociedades civiles fuertes, pluralistas, deliberantes, participativas, con capacidad de movilización política y de incidir y transformar, por medios pacíficos, las decisiones de los gobiernos, tal como se diseñó en la Constitución Política de 1991” (Uribe de Hincapié, 2004, pág. 19).

- 20 “Tenemos hoy Soldados de mi Pueblo en 598 municipios del país y aspiramos a terminar este año con 754 municipios con soldados de mi Pueblo, a pesar de las dificultades que tuvimos, por ejemplo, en Iscuandé. Esa acción ha dado gran resultado porque compromete mucho al joven para brindarle seguridad a su comunidad y compromete mucho a la comunidad con sus soldados... Eso ha forzado esa integración entre ciudadanía y Fuerza Pública” (Uribe, 2005, pág. 18).

Todas las empresas de vigilancia y seguridad privada, sin excepción, como todas las personas, están obligadas a suministrar a las autoridades legítimas las informaciones que tengan, encaminadas a evitar el delito o a aprehender y juzgar a sus autores. Y pueden recibir, por medios legítimos, informaciones cuya finalidad exclusiva sea la defensa de la comunidad o de las personas que la componen y de sus derechos y bienes. Toda labor de seguridad y vigilancia implica conocer todos los hechos y circunstancias que sirvan a los propósitos de protección. Sin tales informaciones sería prácticamente imposible la labor de vigilancia y protección. Todo esto es válido, como se ha dicho, para las empresas de vigilancia y seguridad privada, en general; pero cobra mayor fuerza si se trata de los Servicios Comunitarios de Vigilancia y Seguridad Privada (pág. 26).

En cuanto a los deberes ciudadanos, para la Corte, el ordinal 2º del artículo 95 de la Constitución que consagra el deber del ciudadano a obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas, debe interpretarse en un sentido extensivo. De una parte, continua la Corte, porque la vida se pone en peligro cuando se atenta directamente contra ella y cuando se priva a las personas de aquello que está ligado al discurrir de su existencia, como la libertad y los bienes que aseguran la subsistencia. Por lo que delitos como el secuestro atacan contra la vida y la salud de sus víctimas y de la comunidad toda. Así, para el Alto Tribunal, los actos terroristas dirigidos contra la población o contra bienes y servicio que son necesarios para su ordenado discurrir, también originan las situaciones previstas en la norma. De otra parte, especifica la sentencia, que cuando la norma se refiere a “las personas”, se debe entender no solo la comunidad, sino todas y cada una de las personas que la conforman. Con ello, el principio de solidaridad social implica que cuando se le causa daño a uno de los seres humanos que forman una comunidad determinada, ese daño también se le está causando a toda la comunidad.

Respecto del ordinal 3º del artículo 95 de la Constitución, puntualizó la Corte, que el deber de apoyo a las autoridades democráticas se manifiesta en lo que tiene que ver con la prevención y la represión de los delitos: denunciar los delitos que estén en camino de ejecutarse como los ya cometidos. Agrega que así se cumple con otro de los mandatos del mismo artículo 95, el que hace referencia a la colaboración ciudadana para el buen funcionamiento de la administración de justicia. Sobre estos presupuestos hermenéuticos, precisa:

La comunidad, la sociedad civil, no es ajena a la lucha entre las autoridades del Estado y los delincuentes. Por mandato de las normas constitucionales y legales que se han examinado, y en virtud de los deberes que trae consigo la solidaridad social, la comunidad (como todos y cada uno de sus miembros), está en la obligación de colaborar con las autoridades. En este campo de la

seguridad, solo una activa colaboración de los particulares puede hacer más eficaz la tarea de las autoridades legítimas (pág. 24).

En relación con los tratados internacionales suscritos por Colombia, Sentencia C-572/97, sostiene de manera categórica, que no es cierto que los mismos prohíban a la población el derecho a organizarse con el fin de protegerse de los delincuentes. Con lo cual, sin perjuicio de la obligación de los ciudadanos de apoyar a las autoridades legítimas, es una decisión autónoma y libre de los particulares el hacer parte de organizaciones de vigilancia y seguridad privada o la de contratar los servicios de la misma. En síntesis, dijo la Corte:

Los servicios de vigilancia y seguridad privada, en general, y, en particular, los Servicios Comunitarios de Vigilancia y Seguridad Privada, son verdaderos “organismos de protección civil”, expresamente previstos por las normas del Protocolo I... Los Servicios Comunitarios de Vigilancia y Seguridad Privada no son organizaciones al margen de la ley, de las que se conocen con los nombres de “paramilitares” y “autodefensas (pág. 34).

Pero como la decisión de la Corte Constitucional no fue respaldada por una amplia mayoría de sus integrantes, sino que, por el contrario, la decisión fue dividida y dada la trascendencia de la interpretación de la solidaridad social en situación de conflicto armado interno, se presenta su interpretación desde los salvamentos de voto. Sus contraargumentos centrales son como siguen. No se debe obligar a las personas a ejercer activamente la defensa del orden público. En el contexto de guerra que el país vive en ciertas zonas, confundir neutralidad con complicidad, es desconocer los más fundamentales principios de derecho internacional humanitario<sup>21</sup>. Pues es de suyo, la población civil tiene derecho a permanecer al margen de las hostilidades con el fin de salvaguardar la vida. Y resaltan: así lo ordena el más elemental sentido humanitario que, precisamente, parte de la hipótesis del derecho a la neutralidad, del cual surge la protección especial de que es objeto la población civil.

La posición minoritaria de la Corte en la misma sentencia sostuvo en relación con deberes ciudadanos de solidaridad social y colaboración con la Administración de Justicia referidos en el artículo 95: 3°-7° de la Carta, que no pueden confundirse estos deberes con las labores de inteligencia e investigación propios de los organismos investigativos del Estado.

---

21 “La legitimidad se obtuvo a través de la movilización de la población civil por medio de programas. El programa del impuesto de conmovión a las personas que tenían determinado capital, se llamó el plan de choque y para efectuarlo se acercó este sector hacia el gobierno. Igualmente está la red de cooperantes mencionada por el señor Presidente.” (Ospina, 2005, pág. 47).

Los deberes de solidaridad ciudadana frente a la Administración de justicia se circunscriben a la obligación de las personas de denunciar ante la autoridad competente la ocurrencia de hechos punibles, en los términos que lo dispone el artículo 25 del Código de Procedimiento Penal. No se puede, entonces, dicen, “invocarse el deber de solidaridad y colaboración con la Administración de justicia, para imponer a los particulares funciones que corresponde atender a las autoridades públicas” (pág. 81). Y agregan que la inteligencia e investigación son actividades que la Constitución y la ley han asignado de manera exclusiva a las instituciones del Estado como la fuerza pública y los organismos de seguridad de carácter oficial. Sobre este punto y en relación con las CONVIVIR, dejaron en claro el silencio de la Corte sobre su actuar real de cooperativas integradas por personas a sueldo, organizadas bajo un mando común y de manera permanente, con capacidad legal para prestar servicios de vigilancia fija, vigilancia móvil y escolta, como también para prestar servicios de “asesoría”, “consultoría” e “investigación” en seguridad o de prestar la misma a bienes o personas que desarrollen su actividad en “zonas de alto riesgo”.

Para la minoría de la Corte, solo es suficiente leer las normas del DIH, para entender que los llamados organismos de protección civil no tienen la facultad de adelantar ninguna de las tareas arriba reseñadas. Que los organismos de protección civil solo operan en circunstancias de urgencia para promover labores humanitarias que nada tienen que ver con funciones de vigilancia y de seguridad, como la prestación del servicio de escolta permanente o adelantar labores de asesoría, consultoría o investigación en seguridad. Y enfatizan: “La homologación que pretende la sentencia sería casi como intentar asimilar entidades como las denominadas “CONVIVIR”, con organismos de la naturaleza de la Cruz Roja Internacional” (pág. 84).

## 5. LA SEGURIDAD COMO SERVICIO PÚBLICO

Otro de los avales constitucionales proferidos en la Sentencia C-572/97 a lo que posteriormente constituyera la PDS (2003) fue el de la seguridad como servicio público prestado por el Estado y por los particulares autorizados por la ley. En efecto, dijo la Corte que la seguridad de la sociedad, como supuesto del orden, de la paz y del disfrute de los derechos, es inherente a la finalidad social del Estado, tal como lo expresa el art. 365 en relación con los servicios públicos. En consecuencia, la seguridad como servicio público está sometida a dicho régimen. Es decir, que puede prestarse por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por los particulares. Y añade que no existe una sola norma en la Constitución que prohíba a las comunidades organizadas y a los particulares prestar el servicio de seguridad.

Por el contrario, agrega la Corte, el inciso tercero del artículo 103 de la Constitución establece que Estado debe contribuir a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas y comunitarias, con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan. En tal sentido, siendo la seguridad un servicio público, “es ostensible que esta norma prevé la participación de esas organizaciones comunitarias en su prestación” (pág. 21). El Alto Tribunal reafirma la calidad de la seguridad como servicio público con el artículo 32 de la Constitución, toda vez que el delincuente sorprendido en flagrancia podrá ser aprehendido y llevado ante las autoridades por cualquier persona. Dice la Corte:

Es verdad, se reconoce un derecho a todos los particulares: el de aprehender al delincuente sorprendido en flagrancia. Pero si se interpreta esta disposición en concordancia con los deberes que impone la solidaridad social, es evidente que también se les impone un deber: el de aprehender al delincuente en las circunstancias descritas (pág. 21).

Sobre este punto también es necesario hacer una labor de contrastación de la decisión de la Corte Constitucional con el correspondiente salvamento de voto. Para el sector minoritario de la Corte en la referida sentencia, la seguridad es un servicio público; pero un servicio público especial. Especial por cuanto se basa en el principio de exclusividad de la Fuerza Pública. En consecuencia, para la posición de salvamento de voto, es un servicio público que no puede ser privatizado. Y añade: este principio del monopolio de la coerción material en cabeza del Estado implica que un Estado de Derecho no puede tolerar la existencia de grupos o sectores armados por fuera de los ejércitos y demás instituciones regulares establecidas a su servicio. En ese sentido, agregan, la existencia de grupos paramilitares o de autodefensa, de “limpieza social”, de cuadrillas armadas, de bandas como los llamados “escuadrones de la muerte”, comprometen al Estado de Derecho y se constituyen en una grave amenaza contra la estabilidad institucional y contra la paz ciudadana. El salvamento de voto, destaca, también, en este punto el rasgo esencial del poder público en un Estado social de Derecho, como lo es el monopolio de la coerción material, de tal forma que solo el Estado puede disponer de una fuerza armada institucional permanente y que solo él puede administrar justicia. En síntesis, agrega que un Estado de Derecho a nadie le es permitido hacerse justicia por propia mano.

En el contexto de una guerra, afirma la parte disidente de la sentencia en estudio, en la que personas inermes suelen ser identificadas con el *enemigo* de turno, por el solo hecho de tener o haber tenido alguna amistad o parentesco con alguien fatalmente señalado, o por tener determinada ideología, o porque a raíz del miedo

no denunciaron un acto o sirvieron coyunturalmente de apoyo a uno de los grupos enfrentados, “es urgente rescatar el concepto de “neutralidad”, tal y como ha sido elaborado por el derecho internacional humanitario” (pág. 81). Y finalizan diciendo: en una confrontación armada interna como la nuestra, exigirles a los ciudadanos inermes el deber de colaboración activa en defensa individual y colectiva, significa negarles la posibilidad de que permanezcan al margen de la misma, por lo tanto, de que sean objeto de la protección que ofrece el derecho internacional humanitario.

## **6. ZONA DE RECUPERACIÓN, MANTENIMIENTO Y CONSOLIDACIÓN**

Para el logro de los fines estratégicos de la Seguridad Democrática, la PDS (2003), como ya se anotó, establecía seis líneas de acción, siendo una de ellas la consolidación del control del territorio nacional. En este propósito, la administración Uribe, expidió dos decretos legislativos, con ocasión de la declaratoria previa del Estado de Conmoción Interior. El primero de ellos, el Decreto Legislativo 2002/2002, mediante el cual se adoptaban medidas para el control del orden público y se definían las zonas de rehabilitación y consolidación. El segundo, el Decreto 2929 de 2002, mediante el cual se delimitaban las zonas de rehabilitación y consolidación. Conforme a lo dispuesto en los artículos 241, numeral 7 y 214, numeral 6 de la Constitución, la Corte Constitucional entró a decidir sobre su constitucionalidad.

Decreto Legislativo 2002 del 2002. La Corte, en la Sentencia C-1024/02, antes de pasar al estudio del articulado de la norma, hizo dos precisiones sobre los requerimientos que debía guardar la declaratoria del Estado de Conmoción Interior. La primera hacía referencia a lo dispuesto por ella misma en la Sentencia C-802/02 sobre las facultades del Presidente en el estado de conmoción interior. Reiteró que este no le concede al Presidente atribuciones omnímodas e ilimitadas en su deber de restablecer el orden público. Por el contrario, la respuesta del Gobierno Uribe ante la grave perturbación del orden público debía hacerse desde una perspectiva jurídico-constitucional. La segunda hacía referencia a la sujeción de dicha declaratoria a la Constitución (arts. 213 y 214), a la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción y a los Tratados y Convenios Internacionales sobre Derechos Humanos a los cuales se encuentre vinculado el Estado colombiano de acuerdo con el artículo 93 de la Carta Fundamental, en armonía plena en este aspecto con el artículo 214 de la misma.

Con base en los presupuestos constitucionales señalados, la Corte entró al análisis del articulado. El artículo 1º que hacía referencia al funcionamiento coordinado de las autoridades públicas, establecía que La Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación designarían en cada una de las unidades operativas

menores o sus equivalentes de las Fuerzas Militares, con dedicación exclusiva, por lo menos un fiscal y una unidad del Cuerpo Técnico de Investigación y un agente especial del Ministerio Público. Su misión: acompañar las operaciones de la Fuerza Pública, sin que esto se constituyera en requisito para adelantar dichas operaciones. Para la Corte, ni la Fiscalía ni la Procuraduría, son subalternos del Ejecutivo. Siendo así, estas entidades en el ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, no necesitaban del acompañamiento de servidores públicos de otras de las ramas del poder público u organismos autónomos del Estado; de la misma manera que estos, a su vez, no necesitaban para cumplir con las suyas del acompañamiento de fiscales y procuradores. De lo dicho, resolvió la Corte que el artículo 1 del Decreto Legislativo 2002/2002, resultaba contrario a la Constitución y, por ello, inexecutable.

La Corte, declaró inexecutable, también, los artículos 3 y 7 que disponían la captura y la inspección o registro domiciliario, respectivamente, sin autorización judicial. De igual forma lo hizo con el artículo 12 relativo a la delimitación de las Zonas de Rehabilitación y Consolidación por parte del Presidente de la República, en ejercicio de sus atribuciones para la conservación y restablecimiento del orden público en todo el territorio nacional.

En cuanto a los artículos 3 y 7, la Corte dictaminó que eran violatorios del artículo 28 de la Constitución que prohíbe la prisión y arresto, así como el registro domiciliario, sin previa orden judicial de autoridad competente. En ambas normas, agregó la Corte, no se determinaba de manera precisa la autoridad a quien se atribuía la competencia para hacer una excepción al derecho a la inviolabilidad del domicilio privado y permitirle su inspección o registro. Como tampoco, se determinaba la autoridad encargada de la calificación de “urgencia insuperable” o de la “necesidad de proteger un derecho fundamental en grave o inminente peligro”. Así, concluyó que el ciudadano quedaba sometido a lo que la autoridad que decidía la práctica de la inspección o registro calificara a su vez la urgencia insuperable.

Respecto del artículo 12, la Corte determinó, que de su lectura se infería la creación por orden del Presidente de la República de zonas de rehabilitación y consolidación, entendidas como áreas geográficas afectadas por acciones de grupos criminales, en las cuales sería necesaria la aplicación de medidas excepcionales en relación con el resto del territorio nacional. Zonas que conforme al artículo 13 del decreto, por disposición del Presidente, se le designaría un comandante militar ante quien todos los efectivos de la Fuerza Pública que se encontraran en el área respectiva quedarían bajo su control operacional. Así, se infería, continuó la Corte, que las limitaciones especiales a los derechos fundamentales para los habitantes de dichas zonas, comprendían el derecho a la libre circulación y residencia, bajo la amenaza de sanción consistente en retención transitoria si no se daba información con dos días

de antelación de todo desplazamiento fuera de la zona ante la primera autoridad del municipio o en su defecto al comandante de estación o subestación de policía. Del tenor de dichas limitaciones lo eran, desde luego, las contenidas en el decreto, así: artículo 14, reglamentación del derecho de circulación y residencia. Artículo 15, información sobre desplazamientos en la Zona. Artículo 16, desplazamientos no autorizados. Artículo 17, atribuciones en materia de información. Artículo 19, suspensión de salvoconductos. Artículo 21, revisión de carga.

Siguiendo con el artículo 12, es claro para la Corte que de conformidad con las atribuciones del artículo 189-3 de la Carta, al Presidente Uribe le correspondía, como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, la dirección de la Fuerza Pública con facultad para disponer de ella en todo el territorio nacional para la conservación del orden público y su restablecimiento donde fuere turbado. Es decir, continúa, que bien podía disponer la concentración temporal de la Fuerza Pública en aquellas zonas del país donde se requería para el restablecimiento del orden público, tanto en situaciones de normalidad como durante el estado de conmoción interior. De otra parte, que el Presidente podía, también, tomar medidas sobre el ejercicio pleno de derechos fundamentales. Pero, precisó que el Presidente no podía suspender los derechos humanos ni las libertades fundamentales, por expresa prohibición del artículo 214-2 de la Constitución. Lo que sí podía en razón de la conmoción interior, era establecerle limitaciones.

Sobre las zonas de rehabilitación y consolidación definidas en el decreto en estudio, finalmente la Corte advirtió que el mismo guardó silencio en relación con cuáles eran esas zonas. Para la Corte era fundamental la delimitación precisa de los municipios que quedarían cobijados por dicha figura. Pues, de lo contrario, la limitación de los derechos fundamentales quedaría fuera del control constitucional con violación manifiesta de lo dispuesto en los artículos 213 y 214 de la Carta Política. Además, que se dificultaría el seguimiento que la comunidad internacional habría de realizar sobre las medidas excepcionales restrictivas de las libertades públicas, conforme a lo dispuesto por el artículo 27 de la Convención Americana de los Derechos Humanos y el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, según lo dispuesto por el artículo 16 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción.

El Decreto Legislativo 2929/2002. Mediante este dispositivo legal de estado de excepción, el gobierno Uribe, entró a delimitar unas zonas del país definidas como zonas de rehabilitación y consolidación en el decreto legislativo 2002/2002. El decreto legislativo 2929/2002 fue declarado exequible por la Corte Constitucional con los argumentos y salvaguardas constitucionales establecidas en el Decreto 2002/2002.

## 7. FORTALECIMIENTO DE LAS FUERZAS MILITARES

Otra de las líneas de acción de la PDS (2003), consistía en el fortalecimiento de las instituciones del Estado. Entre ellas, de manera prioritaria, el fortalecimiento de las Fuerzas Militares. En este propósito el gobierno del Presidente Uribe expidió el Decreto Legislativo 1838 de 2002, por medio del cual se creaba un impuesto especial destinado a atención de los gastos del Presupuesto General de la Nación necesarios para preservar la Seguridad Democrática<sup>22</sup>. De conformidad con lo establecido en los artículos 214 numeral 6° y 241 numeral 7° de la Constitución, la Corte Constitucional entró a revisar la constitucionalidad de dicho decreto, en razón a que fuera expedido por el Presidente en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 213 de la Carta y en desarrollo del Decreto 1837 del 11 de agosto de 2002 que declaró el Estado de Comoción Interior en todo el territorio nacional. La declaratoria de exequibilidad de la Corte Constitucional tuvo como fundamentos la formula social de Derecho del Estado colombiano y el artículo 95 de la Carta en cuanto a los deberes correlativos de los ciudadanos frente a sus derechos reconocidos.

Dijo la Corte, mediante la Sentencia C-876/02, que es un lugar común que el Estado social de Derecho como forma de organización del Estado, conlleva el reconocimiento correlativo de derechos y de deberes de las personas, en estrecha relación de complementariedad con los valores superiores de la igualdad, la justicia y la solidaridad. Que en ese sentido, “la proclamación de derechos constitucionales va acompañada de la formulación de deberes que deben ser asumidos tanto por las personas, la sociedad y el Estado, y que se predicán de cada uno de esos sujetos constitucionales en sus relaciones con los otros” (pág. 58).

Dentro de este marco, consideró la Corte, que si bien la Constitución establece el deber a todos los nacionales de engrandecer y dignificar a la Nación y la obligación de cumplir la Constitución y las leyes; los deberes específicos, consagrados en el artículo 95 de la Carta, deben ordenarse y cumplirse conforme a las limitaciones que la propia Constitución establece. Así, el deber de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado, debe hacerse dentro de los valores de justicia y equidad. En armonía con lo anterior, prosigue la Corte, el Decreto objeto de

---

22 “En un contexto de conflicto agravado y frustración con los diálogos, era predecible que alguien que prometía el restablecimiento de la autoridad y un énfasis en la seguridad tendría el respaldo empresarial (...). Elegido con un amplio margen sobre su rival, Alvaro Uribe personificó la promesa de que una aproximación de mano dura al conflicto precipitaría resultados más tangibles que cuatro años de diálogos improductivos. Consecuentemente, Uribe consiguió el apoyo empresarial para una severa reforma tributaria, que exigió al sector privado asumir un costo considerable de la guerra contra las guerrillas.” (Rettberg, 2006, pág. 224).

revisión debía tener en cuenta que el impuesto establecido y su regulación, no solo cumpliera con los principios de equidad y justicia, sino que se orientara, también, hacia la obtención de la paz como imperativo social de ser preservado por las autoridades públicas en corresponsabilidad con la sociedad y la persona. A propósito, la Corte Constitucional retomó consideraciones jurisprudenciales establecidas en la Sentencia C-083/93:

Efectivamente, la sociedad colombiana se encuentra alterada en su orden público policivo como resultado de las acciones violentas de grupos alzados en armas y de narcotraficantes y de la delincuencia organizada, que disponen de medios de financiación poderosísimos, sin limitaciones financieras en sus acciones, a los cuales se ve obligado el Presidente de la República, en su condición de responsable del orden público (artículo 189-4 C.N.), a responder con el imperio de la ley, mediante las acciones superiores de policía que le autoriza la Constitución (art. 213), de manera proporcionada y suficiente, con medidas de seguridad que exigen recursos económicos muy superiores a los que destinan los delincuentes para sus actos de barbarie (pág. 49).

Hechas las anteriores precisiones, la Corte pasó a la revisión formal y material del Decreto objeto de control. Para ello procedió a un ejercicio de concordancia entre el Decreto Legislativo y las consideraciones que sirvieron de fundamento para la declaratoria del estado de conmoción interior mediante el Decreto 1837 de 2002.

Del Decreto Legislativo 1338/2002, la Corte, entre otros aspectos, destacó en la Sentencia: 1. La necesidad de proveer de recursos a las Fuerzas Militares, de Policía y a las demás entidades del Estado que deben intervenir para conjurar los actos perturbadores del orden público. 2. El deber de las personas naturales y jurídicas de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones que permitan preservar la seguridad democrática.

Del Decreto 1837 de 2002, la Corte destacó, igualmente, temas como: 1. La multiplicación exponencial de las actividades terroristas. 2. La debilidad del Estado para contrarrestar eficientemente dichas acciones terroristas, dada la precariedad de los recursos ordinarios para el fortalecimiento de la Fuerza Pública. 3. El deber de todas las personas de hacer un significativo esfuerzo tributario para poner al Estado en condiciones de garantizar la seguridad ciudadana en vastas zonas de su territorio, hoy desamparadas con pie de fuerza, equipos de comunicación, dotación y medios militares y de policía (pág.62).

La Corte dedujo que era claro que los recursos que se recaudaría con el impuesto creado tenían una destinación específica: asegurar el financiamiento de las acciones tendientes a conjurar los actos perturbadores del orden público e impedir que se extendieran sus efectos. En consecuencia, prosigue la Corte, de la concordancia

de las dos disposiciones se desprende que los recursos serían destinados: 1. A la inversión adicional que reclamaba el crecimiento de la Policía y de las Fuerzas Militares, los planes de expansión operativa y la modernización de su equipamiento para los años 2002 y 2003. 2. A la ampliación del pie de fuerza, el aumento y mejoramiento de la capacidad técnica y el equipamiento que requerían las Fuerzas Armadas y de Policía. 3. Al fortalecimiento de la dotación de los servicios de inteligencia, de la Fuerza Pública y de la Rama Judicial. 4. Al reforzamiento de los programas de lucha contra el secuestro y la extorsión, dotando a las autoridades de los recursos logísticos para la prevención del delito, la captura y sanción de los delincuentes. 5. A la restricción del acceso de las organizaciones delincuenciales a los activos y recursos financieros originados en cualquier actividad ilícita. Todo ello, dijo la Corte, para que las actividades de las distintas entidades encargadas de la seguridad de los colombianos, en resumen, fueran efectivas para la prevención y sanción de actos terroristas y criminales.

De otra parte, estableció la Corte para la declaratoria de exequibilidad del decreto legislativo en estudio, el carácter insuficiente de los medios económicos del Estado con destino a la inversión adicional que reclamaba el crecimiento de la Policía y de las Fuerzas Militares. Que en consecuencia, era necesario el esfuerzo tributario de los ciudadanos para poner al Estado en condiciones de garantizar la seguridad ciudadana en vastas zonas de su territorio, en ese entonces, desamparadas de pie de fuerza, equipos de comunicación, dotación y medios militares y de policía. Así la medida impositiva respondía de manera clara y específica a la necesidad de asegurar el financiamiento de la fuerza pública para el restablecimiento del orden público.

## 8. CONCLUSIONES

1. El diagnóstico de la Política de Seguridad Democrática, llamaba la atención acerca del acceso al poder local por parte de los GAI. Para enfrentar este fenómeno, el gobierno de Uribe Vélez se decidió, no por una política de paz, sino por una política denominada de Seguridad Democrática, centrada en la imposición de la autoridad desde el Estado y en la supresión de garantías constitucionales en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario.
2. La Seguridad Democrática tenía como fundamento de su política, dos presupuestos sustantivos: la participación ciudadana y el componente local. El primero, se proponía la participación y cooperación ciudadana con las autoridades mediante la conformación de redes de cooperación y un esquema de recompensas. El segundo, definía la Seguridad Democrática como una política integral de Estado,

en el sentido de que las respuestas del Estado se estructurarían alrededor de la problemática local.

3. Cualquier política de paz y de seguridad debía fundamentarse en los presupuestos de un Estado social de Derecho, que basado en la dignidad humana, estuviera al servicio de la comunidad para garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, en una perspectiva democrática, participativa y pluralista. Las primeras normas de la Constitución contienen su filosofía política que irradia todo el ordenamiento constitucional y condicionan la acción de las autoridades. En particular del Presidente y de la Fuerza Pública, en el manejo del orden público.
4. No obstante, la presentación de definiciones y de objetivos de la Seguridad Democrática en un contexto justificativo de respeto a la democracia, al pluralismo y a la participación ciudadana, como de los derechos humanos, la misma evidenciaba dos omisiones: el DIH y el Estado social de Derecho.
5. La legítima defensa y los deberes ciudadanos se establecieron como soportes constitucionales de la Seguridad Democrática: respeto y apoyo de los ciudadanos a las autoridades para el mantenimiento de la independencia y la integridad nacional, apoyo para el logro y el mantenimiento de la paz, y colaboración ciudadana para el buen funcionamiento de la administración de justicia.
6. Las Decisiones de la Corte Constitucional sobre la Seguridad Democrática se desarrollaron en el plano de una hermenéutica ambigua: el aval constitucional a la Seguridad Democrática hunde sus raíces en la Sentencia C-572/97, mediante la cual se declara la axequibilidad del Decreto 356 de 1994, que expidió el Estatuto de Vigilancia y Seguridad; conocido más comúnmente como las CONVIVIR. De otra parte, en su tarea de salvaguarda de la Constitución del 91, de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, encendió las alarmas de inconstitucionalidad de normativas inspiradas en la PSD.

## BIBLIOGRAFÍA

- Banco de Datos de DD. HH. y Violencia Política, Cinep. Observatorio de DD. HH. y Derecho Humanitario de la Cceeu. (2004). El talante autoritario: derechos civiles y políticos y DIH. Reelección: El Embrujo Continúa, Plataforma colombiana de Derechos Humanos, democracia y Desarrollo. (págs. 187-198).
- Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo. (2003). Hacia un Estado Autoritario. Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (págs. 17-24).
- Constitución Política de Colombia. (1991).

- DNP. (2003). Plan Nacional de Desarrollo 2002 - 2006, Hacia un Estado Comunitario. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- DNP. (2011). Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014, Prosperidad para Todos. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- DNP. (2006). Plan Nacional de Desarrollo Estado Comunitario: Desarrollo para Todos, 2006 - 2010. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- García Duarte, R. (2012). FARC - Gobierno. Dilemas y Posibilidades en La Habana. Bogotá: Foro No 78 (págs. 5 -14).
- González Pacheco, C. (2009). Seguridad Ciudadana: un Derecho Fundamental. Bogotá: Alcaldía de Bogotá.
- Granada, R. &. (2009). El Agotamiento de la Política de Seguridad: Evolución y Transformaciones Recientes en el Conflicto Armado Colombiano . En E. Restrepo & Aponte, Guerra y Violencia en Colombia (págs. 27 - 124). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- LLano, H. (2006). Análisis Impertinentes. Cali: Sello Editorial Javeriano.
- LLano, H. (2009). Las Víctimas Invisible del Conflicto en Colombia. En Bondía & Muñoz, Víctimas Invisibles, Conflicto Armado y Resistencia Civil en Colombia (págs. 17-27). Barcelona: Huygens.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2011). Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional.
- Ospina, C. (2005). El Plan Patriota como Estrategia Militar. En A. Rangel, Sostenibilidad de la Seguridad Democrática (págs. 41 - 49). Bogotá: Fundación Seguridad & EDemocracia.
- Pécaut, D. (2003). Violencia y Política en Colombia. Medellín: Hombre Nuevo - Universidad del Valle.
- Pizarro Leongómez, E. (2004). Una Democracia Asediada. Bogotá: Norma.
- Presidencia de la República - Ministerio de Defensa Nacional. (2003). Política de Defensa y Seguridad Democrática. Bogotá: Ministerio de Defensa.
- Rentería Rodríguez, C. (2008). Estado Comunitario: desarrollo para todos. Bogotá: Fuerzas Armadas No 205 (págs. 7 - 19).
- Rettberg, A. (2006). Tras la Tormenta Viene... Otra Tormenta: Empresarios, Reestructuración y Conflicto Armado en Colombia . En E. Leal, F, En la Encrucijada Colombia en el Siglo XXI (págs. 207 - 232). Bogotá: Norma.
- Uribe de Hincapié, M. (2004). El republicanismo patriótico. Reección: El Embrujado Continúa (págs. 13 - 21).
- Uribe López, M. (2005). Sangre, sudor y tiempo: la prolongación de la guerra en Colombia. Bogotá: Revista Foro No. 53 (págs 15 - 26).

- Uribe, A. (2005). La Seguridad Democrática es Sostenible. En A. Rangel, Sostenibilidad de la Seguridad Democrática (págs. 9 - 39). Bogotá: Fundación Seguridad & Democracia.
- Uribe, A. (2002). Manifiesto Democrático: La Colombia que quiero. Bogotá: Javeriana No 686 (págs. 11 - 17).
- Valencia, L. (2005). Pacificación en el Norte y Guerra en el Sur. Bogotá: Foro No 52 (págs. 3-8).
- Valencia, L. (2005). Pacificación en el Norte y Guerra en el Sur. Bogotá: Foro No 52 (págs. 3-8 ).
- Vásquez, F. (2009). Actores Armados y Gestión Municipal en Colombia. Bogotá: Revista Foro No. 67 (págs. 16-29).
- Vásquez, F. (2009). Actores Armados y Gestión Municipal en Colombia. Bogotá: Foro No 67 (págs. 16-29).
- Villarraga Sarmiento, A. (2005). La Política del Gobierno Uribe Frente al Tema de la Paz. Bogotá: Foro No 52 (págs. 9-22).
- Villarraga Sarmiento, A. (2005). La Política del Gobierno Uribe Frente al Tema de la Paz. Bogotá: Foro No 52 (págs. 9-22).
- Zuluaga Nieto, J. (2011). Alcances y Límites de la Política de Seguridad Democrática en la Acción Contrainsurgente. Bogotá: Foro No 73 (págs 19-30).

## **JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL**

- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-225 de 1995 (M.P. Alejandro Martínez Caballero).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-283 de 1995 (M.P. José Gregorio Hernández).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-572 de 1997 (M.P. Jorge Arango Mejía y Alejandro Martínez Caballero).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-251 de 2002 (M.P. Eduardo Montealegre y Clara Inés Vargas).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-876 de 2002 (M.P. Alvaro Tafur Galvis).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-940 de 2002 (M.P. Manuel José Cepeda).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1024 de 2002 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-122 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-816 de 2004 (M.P. Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Uprimny).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-818 de 2004 (M.P. Rodrigo Escobar).