

Colección  
**Ejército, Institucionalidad y Sociedad**

Volumen  
12

Gerardo Barbosa Castillo / Andrés Rolando Ciro Gómez / Édgar Solano González (Editores)

# **Líneas estructurales para la Fuerza Pública: medioambiente e inteligencia militar**



Universidad  
**Externado**  
de Colombia

135  
Años

Colección  
Ejército, Institucionalidad y Sociedad, vol. 12

---

Líneas estructurales para la Fuerza Pública:  
medioambiente e inteligencia militar



Gerardo Barbosa Castillo  
Andrés Rolando Ciro Gómez  
Édgar Solano González  
Editores

**Líneas estructurales  
para la Fuerza Pública:  
medioambiente e  
inteligencia militar**

Universidad Externado de Colombia  
Ejército Nacional de Colombia

*Líneas estructurales para la Fuerza Pública : medioambiente e inteligencia militar* / Gerardo Barbosa Castillo, María José Viana Cleves, Édgar Solano González ; editores: Gerardo Barbosa Castillo, Andrés Rolando Ciro Gómez, Édgar Solano González. --Bogotá : Universidad Externado de Colombia : Ejército Nacional de Colombia. 2022.

362 páginas ; 21 cm. (Colección Ejército, Institucionalidad y Sociedad ; 12)

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN: 9789587907919 (impreso)

1. Colombia. Fuerzas Armadas 2. Colombia. Ejército Nacional - Actividades 3. Protección del medio ambiente - Colombia 4. Derechos económicos y sociales - Colombia 5. Servicio de inteligencia -- Aspectos ambientales - Colombia 6. Vigilancia militar -- Aspectos jurídicos -- Colombia I. Viana Cleves, María José, autora II. Barbosa Castillo, Gerardo, autor, editor III. Solano González, Édgar, autor, editor IV. Ciro Gómez, Andrés Rolando, editor V. Universidad Externado de Colombia VI. Título VII. Serie

355 SCDD 21

Catalogación en la fuente -- Universidad Externado de Colombia. Biblioteca.

febrero de 2022

ISBN 978-958-790-791-9

© 2022, GERARDO BARBOSA CASTILLO, ANDRÉS ROLANDO CIRO GÓMEZ Y ÉDGAR SOLANO GONZÁLEZ (EDITORES)

© 2022, EJÉRCITO NACIONAL DE COLOMBIA

© 2022, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Calle 12 n.º 1-17 Este, Bogotá

Teléfono (601) 342 0288

publicaciones@uexternado.edu.co

www.uexternado.edu.co

Primera edición: marzo de 2022

Imagen de cubierta: <https://pxhere.com/es/photo/1052013>

Diseño de cubierta: Departamento de Publicaciones

Corrección de estilo: Pablo Emilio Daza Velásquez

Composición: María Libia Rubiano

Impresión: Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.S. - Xpress Kimpres

Tiraje de 1 a 1.000 ejemplares

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra, sin autorización expresa y por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones expresadas en los textos son responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente las posiciones u opiniones oficiales del Ejército Nacional de Colombia ni de sus integrantes. De igual modo, se ha hecho una revisión del estilo y la redacción de cada capítulo, pero siempre respetando el texto original suministrado por los autores.

**Diseño epub:**

Hipertexto - Netizen Digital Solutions

## CONTENIDO

### PRESENTACIÓN

*Andrés Rolando Ciro Gómez*

### INTRODUCCIÓN

*Gerardo Barbosa Castillo*

### CAPÍTULO 1

LA INTEGRIDAD TERRITORIAL Y EL DEBER DE LAS FUERZAS MILITARES  
DE PROTEGER EL MEDIOAMBIENTE

*María José Viana Cleves*

Resumen

Introducción

Contexto

Planteamiento del problema de investigación

Tesis

Metodología

Explicación del plan

La integridad territorial

La dimensión externa de la integridad territorial

La dimensión interna de la integridad territorial

Los deberes específicos del Estado en materia de  
protección del medioambiente

Conclusión

Bibliografía

### CAPÍTULO 2

PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN, MEDIOAMBIENTE Y EJÉRCITO NACIONAL

*María José Viana Cleves*

Resumen

Introducción

La problemática medioambiental en Colombia

La historia de la responsabilidad ambiental en Colombia

La responsabilidad del Estado por daños al medioambiente

La protección al medioambiente. Normativa de derecho internacional

Normativa de derecho internacional en materia del daño ambiental

Normativa del derecho internacional en materia del daño ambiental causado por la acción militar

El principio de precaución para la protección del medioambiente

Concepto, origen, expansión y evolución

Concepto

Origen

Expansión y evolución

Titulares

Destinatarios

Contenido del principio de precaución

La incertidumbre

El riesgo

El análisis del riesgo

La gestión del riesgo

La comunicación del riesgo

Medidas de aplicación del principio de precaución en materia ambiental

Las autoridades competentes para la aplicación del principio de precaución

Aplicación del principio de precaución en Colombia

Desarrollo normativo del principio de precaución en Colombia

Desarrollo jurisprudencial

La responsabilidad jurídica del Ejército Nacional derivada del principio de precaución

Fundamento de la responsabilidad jurídica imputable al agente generador de riesgos

El deber del Ejército Nacional de proteger el medioambiente y de aplicar el principio de precaución

El Ejército Nacional como agente generador de riesgos en el accionar militar

El rol del Ejército y su desempeño frente al medioambiente

Responsabilidad del Ejército Nacional

### CAPÍTULO 3

FUNDAMENTOS NORMATIVOS DE LA AUTORIZACIÓN DE ACTIVIDADES DE INTELIGENCIA: EL EJÉRCITO NACIONAL Y LA VIGENCIA DEL ESTADO DE DERECHO

*Édgar Solano González*

#### Resumen

Fundamentos normativos de la función de inteligencia del Ejército Nacional desde la perspectiva del Estado constitucional de derecho

Punto de encuentro: el Estado, su legitimación y la inteligencia

La función de garantía de convivencia pacífica del Ejército Nacional

La inteligencia en el marco de la función de mantenimiento de condiciones para la convivencia pacífica

Configuración y delimitación normativa de la actividad de inteligencia

Dignidad humana

Derechos fundamentales

Principio de separación de poderes

Principio democrático

La publicidad del proceso democrático

El secreto y la democracia

Corredor normativo de la función de inteligencia  
Análisis marconormativo de la función de inteligencia  
La autorización de la actividad de inteligencia  
Los principios de la autorización de la actividad de  
inteligencia  
Derechos como limitación fundamental  
Fines de la actividad de inteligencia  
Principios de la actividad de inteligencia y  
contrainteligencia  
El privilegio de la limitación  
Estructuración de un control previo institucional  
Precisiones sobre la autorización como decisión de  
ponderación  
Herramienta metodológica del control previo  
institucional  
Primera fase: determinación de los valores que  
deben ponderarse  
Atribución de la valoración a los intereses que  
deben sopesarse  
Decisión de ponderación en concreto  
Consideraciones finales  
Bibliografía

#### CAPÍTULO 4

EL DERECHO PENAL FRENTE A LOS USOS ILEGÍTIMOS DE LA  
INTELIGENCIA Y CONTRAINTELIGENCIA

*Gerardo Barbosa Castillo*

#### Resumen

La inteligencia y la contrainteligencia como un instrumento  
legítimo de un Estado de derecho

Algunos derechos fundamentales que pueden verse  
afectados con las funciones de inteligencia y  
contrainteligencia

Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

Sistema Europeo de Derechos Humanos (art. 8 del  
Convenio Europeo de Derechos Humanos: Derecho al  
Respeto a la Vida Privada y Familiar)

Casos significativos y recientes en Colombia

El derecho penal frente al ejercicio indebido de las  
funciones de inteligencia y contrainteligencia

Similitudes y diferencias entre las funciones de policía  
judicial y las de inteligencia y contrainteligencia

Criterios de responsabilidad penal aplicables

Responsabilidad penal en los aparatos organizados de  
poder

La responsabilidad del mando

Conclusiones

Bibliografía

NOTAS AL PIE

AUTORES

## **PRESENTACIÓN**

La expresión estructural evoca aquello que es importante en relación con un andamiaje o construcción; en el caso del texto que aquí se presenta alude en efecto a aquellas materias que son esenciales en el proceso permanente y gradual de elaboración y realización del ideal regulativo de la Fuerza Pública en el marco de un Estado social y democrático de derecho. Pensar en aquellas cuestiones cardinales para la legitimidad de las instituciones armadas en el siglo XXI, en el estadio de evolución de los derechos fundamentales y de progreso en relación con la democratización de las instituciones creadas para la defensa y seguridad del Estado en tanto proveedor de seguridad y bienestar, implica un ejercicio técnico de reflexión sobre el rol de la Fuerza Pública frente a los desafíos de concreción y vigencia de los derechos fundamentales, pero también de los derechos colectivos.

Bajo esta perspectiva, el lector encontrará que el Ejército de Colombia es una organización en permanente transformación, y que en el “abanico” de asuntos que provocan su interés destacan aquellos que generan tensiones relevantes en el cumplimiento de su misión, entre ellos, el repliegue derivado de algunos de los compromisos asumidos por el Estado en el Acuerdo de Paz y el despliegue inherente a sus deberes en el escenario de amenazas presentes y futuras, connaturales y concomitantes a este tipo de procesos, cuya solución debe elaborarse a partir del análisis e interpretación de las obligaciones que constituyen la esencia de cada uno de dichos deberes constitucionales.

Por otra parte, la concreción y materialización de las apuestas de protección del ambiente suscritas por el

Estado colombiano, que constituyen compromisos exigibles por todos los habitantes del planeta, conlleva desafíos en todas las etapas del ciclo de las operaciones, por lo que, en los escritos que componen el volumen, no solo explora la razón de ser de los deberes que tiene el Estado, relativos a la protección del medioambiente, sino que, de forma quizá mayormente inédita, se ocupa de las acciones concretas de protección que deben desplegar las Fuerzas Militares y hacer propuestas de uso específico de las funciones de conducción de la guerra en esta tarea.

Igualmente, se aborda la pertinencia del principio de precaución para contribuir a evitar los daños ambientales, bajo el reconocimiento de la potencialidad dañina del accionar militar y, en consecuencia, del deber superior de reflexión, en cabeza de la Fuerza, al momento de preparación, planeación, ejecución y evaluación de las operaciones militares. Este tipo de análisis destaca la trascendencia y la premura inaplazable de abordar temas que por años pudieron considerarse menores, pero que en la actualidad se reconocen como indispensables en la tarea superior de construir las condiciones para la sostenibilidad y, en esa medida, para la supervivencia de la especie humana.

Otra cuestión asimismo cardinal, y especialmente sensible en relación con la legitimidad de la Fuerza Pública, vista desde la perspectiva más tradicional del concepto, es la asociada al ejercicio de una de las funciones de conducción de la guerra: la inteligencia. En un momento en que aún están vigentes los titulares periodísticos que cuestionan el posible uso indebido de este tipo de capacidad estratégica, la institución militar ha propiciado el análisis reposado y estricto sobre los límites normativos con especial atención a su condición de medio para la garantía de los fines esenciales del Estado de libertad y de convivencia pacífica, al tiempo que se reconoce el importante riesgo que su uso desviado puede implicar para

la vigencia de derechos fundamentales. Este último análisis parte de la distinción entre los modelos de obtención, en el cumplimiento de sus cometidos, y busca que todos los miembros de las instituciones armadas conozcan con claridad el marco de acción que les es exigible, así como las herramientas que les permitan hacer un uso constitucional de la inteligencia que, en contraposición al secreto que le es propio, exteriorice la transparencia que debe ser transversal al ejercicio de cualquier competencia pública.

Como se observa, se trata de escritos diversos en sus materias, pero uniformes en sus propósitos, que confluyen, como todos los demás textos que conforman la colección Ejército, Institucional y Sociedad, en el fortalecimiento de la legitimidad institucional del Ejército de Colombia, propósito animado por la convicción del carácter profundamente democrático que debe definir a las instituciones en quienes el pueblo ha delegado el uso legítimo de la fuerza.

Coronel (RA) Andrés Rolando Ciro Gómez  
Coordinador Comité de Altos Estudios para el  
Fortalecimiento Institucional del Ejército (CAEFI)

## INTRODUCCIÓN

El presente volumen consta de cuatro artículos sobre dos líneas de interés para la Fuerza Pública: medioambiente e inteligencia militar. Se trata, como en otros textos editados en esta colección, de temas acerca de los cuales existen muchas inquietudes, pero pocas investigaciones realizadas específicamente para el caso colombiano. Dos problemáticas que resultan de interés actual y que se abordan desde distintas perspectivas para darles la mayor cobertura.

En los dos primeros capítulos, María José Viana Cleves se ocupa de los aspectos relevantes de la relación Fuerzas Militares y medioambiente. En “La integridad territorial y el deber de las Fuerzas Miliars de proteger el medioambiente”, la autora pone de presente la problemática surgida a partir del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (en adelante Acuerdo de Paz) suscrito con las Farc, en cuanto que, por una parte, surge un deber de repliegue derivado de los compromisos del acuerdo y, por otra, un deber de despliegue para el cumplimiento de los deberes de respeto, protección y garantía asignados por la Constitución Política a las Fuerzas Militares en relación con la integridad territorial en todos sus componentes. La grave afectación del medioambiente y su impacto en el concepto de *integridad territorial* exigen la adopción de medidas urgentes, entre otros, y fundamentalmente, en el sector defensa. El artículo, además de puntualizar los conceptos fundamentales y las fuentes normativas internas y externas pertinentes, advierte sobre la necesidad de implementar acciones que neutralicen los riesgos hacia la integridad territorial y el medioambiente.

Por su parte, en “Principio de precaución, medioambiente y Ejército Nacional” se aborda una temática de especial importancia en materia de medioambiente y las responsabilidades derivadas de la acusación de daños ambientales, particularmente enfocada a las actividades propias del Ejército Nacional. El lector podrá encontrar no solo un desarrollo completo y claro sobre los conceptos involucrados en el “principio de precaución” y los desarrollos normativos, doctrinarios y jurisprudenciales, sino, además, algunas hipótesis de responsabilidad por daño ambiental del Ejército Nacional proyectadas en términos preventivos, valga decir, como una alerta para que se tenga presente la necesidad de conocer y aplicar el principio de precaución en prácticas que, por ser cotidianas, podrían pasar inadvertidas o asumirse como adecuadas. Se trata, por lo tanto, de un documento que además de exponer en forma clara y detallada todo lo necesario para tener una comprensión adecuada del principio de precaución, constituye una herramienta útil para todos los estamentos del Ejército Nacional tanto para el desempeño de sus funciones constitucionales como en la prevención de riesgos en desarrollo de estas.

El profesor Édgar Solano González desarrolló un juicioso estudio titulado: “Fundamentos normativos de la autorización de actividades de inteligencia: el Ejército Nacional y la vigencia del Estado de derecho”. Esta investigación encuadra las competencias del Ejército Nacional para desarrollar actividades de inteligencia en el marco del Estado de derecho. Para el efecto hace un minucioso recorrido por las condiciones y límites normativos y constitucionales de la función de inteligencia, se detiene en el estudio pormenorizado de la Ley 1621 de 2013. A partir de la comprensión del principio democrático como elemento esencial del Estado de derecho, se confronta la función de inteligencia en todas sus dimensiones a efecto de destacar la necesidad de un

estricto seguimiento de los fines legales para el fortalecimiento de la legitimidad institucional. Las tensiones que se generan entre el legítimo ejercicio de funciones de garantía de la seguridad nacional, la seguridad y pacífica convivencia de los habitantes del territorio nacional, por una parte, y respeto, promoción y garantía de los derechos fundamentales, por otra, exigen la determinación de un “corredor normativo” que habilita el desempeño legítimo de la actividad de inteligencia. El autor detalla con extraordinaria claridad cada uno de los factores a tener en cuenta por los miembros del Ejército Nacional al ejecutar, con respeto del principio democrático, las esenciales labores de inteligencia y contrainteligencia.

Finalmente, Gerardo Barbosa Castillo aporta un artículo titulado “El derecho penal frente a los usos ilegítimos de la inteligencia y contrainteligencia”. En este texto se pone de presente que el “arma de inteligencia”, como cualquier otra arma, puede poner en alto riesgo derechos contemplados por el derecho penal como bienes jurídicos merecedores de protección. No obstante, el uso legítimo de las armas por parte del Estado constituye a su vez una garantía irrenunciable para la conservación de la paz, de la integridad nacional, de las instituciones democráticas, de los derechos fundamentales de los habitantes del territorio, y, en fin, de las condiciones de convivencia digna, segura y pacífica. El documento destaca, por una parte, la necesidad de diferenciar dos modelos sustancialmente diferentes de obtención de información por parte de organismos estatales: las funciones de policía judicial y las funciones de inteligencia. La lógica y la esencia de cada una de ellas no pueden confundirse, como a menudo ocurre en contextos mediáticos y en no pocos escenarios judiciales y disciplinarios. No obstante, también es claro que el secreto que ampara las labores de inteligencia y contrainteligencia no se constituye en una “patente de corso”, razón por la cual es indispensable que se extremen los rigores en el

cumplimiento estricto de la ley por parte de los agentes habilitados para el cumplimiento de estas funciones y, paralelamente, los controles contemplados en la ley, entre ellos, el propio derecho penal.

Este nuevo ejemplar de la colección Ejército, Institucionalidad y Sociedad se suma a un ya significativo número de estudios desarrollados por investigadores independientes que abordan temas de interés y utilidad para el Ejército Nacional. No sobra reiterar que ninguna opinión expresada por los autores compromete posturas institucionales, ni pretende tornarse en oficial. Los trabajos de investigación encomendados son una herramienta para el fortalecimiento institucional y un aporte del Ejército Nacional para la profundización en temas teóricos requeridos para el legítimo desempeño de sus competencias constitucionales y legales.

Gerardo Barbosa Castillo

**CAPÍTULO 1**  
**LA INTEGRIDAD TERRITORIAL Y EL DEBER DE LAS FUERZAS**  
**MILITARES DE PROTEGER EL MEDIOAMBIENTE**

*María José Viana Cleves*

RESUMEN

Este texto lleva a cabo un análisis crítico de tres aspectos: los elementos del principio de integridad territorial, las vulneraciones y amenazas de este principio en el contexto del posacuerdo y los deberes de las Fuerzas Militares atinentes a la defensa de la integridad territorial y la protección del medioambiente.

INTRODUCCIÓN

CONTEXTO

La protección del territorio y de los recursos naturales es una prioridad del Estado en tiempos del posacuerdo. El dominio sobre territorio y los recursos naturales han sido una causa del conflicto colombiano. Es fuente de tensiones sociales y económicas, sobre todo, en los aspectos relativos al acceso a la tierra, su destinación a actividades ilícitas, la distribución inequitativa de los recursos naturales no renovables y la minería ilegal. Las actividades ilícitas perpetradas en este ámbito han sido una fuente constante de financiación de los grupos armados al margen de la ley.

También, para presionar a las autoridades y al sector privado, entre otras actividades, los grupos armados ilegales han perpetrado ataques a los oleoductos, los cuales han ocasionado derramamiento de crudo, han deforestado para plantar coca y han llevado a cabo extracción ilegal de minerales, que ha tenido como efecto la contaminación de los recursos hídricos<sup>1</sup>.

Asimismo, un sinnúmero de actos terroristas, perpetrados en el marco del conflicto armado, han causado daños al medioambiente. Entre los daños más representativos al medioambiente se encuentra la deforestación y el derramamiento de petróleo en recursos hídricos<sup>2</sup>. Un ejemplo es el ataque del 8 de junio de 2015, en el que miembros de la guerrilla de las FARC obligaron a los conductores de diecinueve camiones cisterna a abrir las válvulas de los tanques en un sector de la selva amazónica, en el departamento de Putumayo, con el fin de derramar más de 5000 barriles de petróleo. El daño causado a la fauna y la flora de la región fue de gran magnitud<sup>3</sup>. Otro ejemplo que puede resaltarse es el del atentado con explosivos contra el oleoducto Trasandino, cerca del puerto de Tumaco, en el que se derramaron más de 10 000 barriles de petróleo y se contaminaron dos ríos cerca del Litoral Pacífico. Los daños provocados en ríos, cultivos, selvas y zonas forestales protegidas son incalculables, según estudios de la Asociación Colombiana de Petróleo (ACP)<sup>4</sup>. Daños ambientales como el de Pozo Azul, balneario natural ubicado en la zona del Catatumbo, han sido devastadores y han comprometido montos ingentes de recursos públicos que han debido destinarse a la reparación y recuperación de las zonas afectadas<sup>5</sup>. Tan solo en 2013 se registraron 233 atentados que generaron el derramamiento de 247 000 barriles de petróleo<sup>6</sup>.

La suscripción del Acuerdo de Paz trajo consigo una disminución de los hostigamientos a la población, pero no

el fin de los atentados al territorio y al medioambiente. Por ejemplo, en 2018 se registraron 89 ataques contra el oleoducto Caño Limón-Coveñas en Arauca, Boyacá, Santander y Norte de Santander<sup>7</sup>, 16 ataques a la línea del oleoducto Trasandino y 2 a la infraestructura en Casanare<sup>8</sup>. En 2019 se han perpetrado nuevos atentados a oleoductos que han dado lugar a una emergencia ambiental<sup>9</sup>.

Tampoco ha cesado la minería ilegal. Esta actividad, concentrada en Chocó, Antioquia, Bolívar, Cauca y Córdoba, constituye uno de los principales motores de deforestación nacional y captación de recursos ilegales por parte de grupos al margen de la ley<sup>10</sup>. Por ejemplo, la minería ilegal de oro en el río Sambingo, Cauca, financió al Frente Manuel Vásquez Castaño del ELN con 2000 millones de pesos mensuales, hasta el 20 de julio de 2019. En esta fecha, la Fuerza Pública destruyó cinco retroexcavadoras y decomisó cuatro motobombas con las que se llevaba a cabo esta actividad ilícita<sup>11</sup>.

## PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

En esas circunstancias, la Fuerza Pública se ve en medio de una encrucijada. Por una parte, debe garantizar la implementación del Acuerdo de Paz en el territorio. Esto implica retracción. Por otra, debe combatir los demás grupos guerrilleros, los grupos armados organizados residuales, las disidencias de las FARC y los grupos delincuenciales dedicados al narcotráfico. Todo esto implica despliegue. En suma, la Fuerza Pública se debate entre la retracción y el despliegue en el cumplimiento de tres funciones de protección del medioambiente y de los recursos ambientales —y la prevención de nuevos ataques—, contribución al restablecimiento de los ecosistemas por los daños causados y la recuperación del dominio sobre el territorio. Una zona de especial relevancia en este aspecto

es la frontera con Venezuela<sup>12</sup>. El principal objetivo de este texto es dilucidar: ¿cómo debe resolverse la tensión entre retracción y despliegue en este ámbito?

## TESIS

Es este capítulo se defiende la siguiente tesis. Con prescindencia de cualquier tipo de repliegue que surja de las obligaciones asumidas por el Estado en el Acuerdo de Paz, el Estado tiene tres tipos de deberes constitucionales: de respeto, de protección y de garantía, y que se relacionan con el mantenimiento de las dimensiones externa e interna de la integridad territorial, ante vulneraciones y amenazas latentes. Desplegar todas las acciones idóneas para su cumplimiento es una función prioritaria e indeclinable de la Fuerza Pública. Los deberes (i) de *respeto* demandan la abstención del Estado para permitir a los ciudadanos el ejercicio libre de los derechos<sup>13</sup>; (ii) los de *protección* exigen del Estado la adopción de medidas para impedir la vulneración de los derechos individuales o los bienes colectivos y (iii) los de *garantía* imponen al Estado el desarrollo de las acciones necesarias para organizar el aparato gubernamental y el ejercicio del poder público, a fin de asegurar la efectiva satisfacción de los derechos individuales y la protección y disfrute de los bienes colectivos<sup>14</sup>. Esta última obligación, la de *garantía*, despliega cinco subobligaciones:

(i) prevenir su vulneración (no repetición); (ii) crear mecanismos idóneos y eficaces para la protección de los derechos en casos de amenaza o vulneración (tutela efectiva); (iii) reparar las violaciones y esclarecer los hechos (reparación y verdad); e (iv) investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los DD. HH., y al DIH (justicia), entre otras.<sup>15</sup>

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que corresponde a los Estados parte organizar el apartado gubernamental y sus estructuras encargadas de ejercitar el poder público, con el fin de asegurar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Por esta razón, es deber de los Estados prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, siempre que sea posible, o reparación, según sea el caso, del derecho conculcado<sup>16</sup>.

De igual forma, la Corte Constitucional ha hecho énfasis en que, en asuntos relacionados con el medioambiente, como el de la erradicación de cultivos ilícitos, la acción del Estado debe ser prioritariamente preventiva<sup>17</sup>. Las obligaciones del Estado en materia de medioambiente deben obedecer a un enfoque preventivo compuesto por tres aspectos: la *prevención temprana*, es decir, aquella que se realiza antes de la ocurrencia de la vulneración, cuando hay señales de un peligro latente; la *prevención urgente*, que se ejerce como reacción frente a una vulneración presente; y la *garantía de no repetición*, función también preventiva que parte de la aceptación de un daño ya ocurrido y el despliegue de actividades para evitar que vuelva a presentarse en el futuro<sup>18</sup>.

La Ley 1448 de 2011, conocida como Ley de Víctimas, aborda el tema de la prevención temprana<sup>19</sup> y establece como deber del Estado identificar las causas que generan las violaciones a los derechos humanos y las infracciones al derecho internacional humanitario (DIH) y a adoptar las medidas necesarias para evitar que estas ocurran. En este sentido, es deber del Estado identificar los riesgos latentes de violación de derechos humanos -incluidas las vulneraciones al derecho al ambiente sano y los derechos conexos, como el de la salud-, los factores de vulnerabilidad, y crear mecanismos idóneos, planes de

prevención y contingencia, para eliminar o menguar los factores de riesgo, tanto para las personas como para los grupos o comunidades.

El Estado debe llevar a cabo la prevención mediante planes integrales nacionales, departamentales o locales (municipales). Los planes deben incluir estrategias, actividades de prevención y formas de implementación. Estos planes deben hacer una distribución clara de funciones desde el punto de vista institucional. Para tal fin, es necesario que se identifiquen las causas de vulneración de los derechos, relativos, por ejemplo, a la afectación de la integridad territorial y del medioambiente, y se establezcan las estrategias preventivas necesarias y las autoridades competentes para ponerlas en marcha.

Estos planes que se creen deben ejecutarse de acuerdo con el enfoque diferencial que debe caracterizar la reparación de las víctimas y la prevención de nuevas vulneraciones. Esto implica la adecuación de las medidas adoptadas a las características de los diversos grupos poblacionales en riesgo.

## METODOLOGÍA

De forma consistente con el problema de investigación y la tesis planteada, la metodología que se utiliza en este trabajo es de análisis doctrinal. A partir de la lectura y el estudio de los desarrollos teóricos existentes se pretende explicar cuáles son las obligaciones que tiene la Fuerza Pública en cuanto a la defensa de la integridad territorial, en sus dimensiones externa e interna, ante las vulneraciones y amenazas latentes.

## EXPLICACIÓN DEL PLAN

Para lograr ese objetivo, este trabajo partirá de la definición de integridad territorial, en sus dimensiones externa e interna. Identificará cuáles son las vulneraciones y amenazas más prominentes y definirá los deberes específicos del Estado y la Fuerza Pública en cuanto a su defensa de la integridad territorial y la protección del medioambiente.

## LA INTEGRIDAD TERRITORIAL

La integridad territorial es uno de los elementos principales del Estado de derecho. Se refiere a la unidad y plenitud del Estado, a la estabilidad de sus fronteras y a la independencia política. Está contemplada por el derecho internacional y protege la independencia estatal dentro del marco territorial. Aunque el concepto de *integridad territorial* no es un concepto moderno<sup>20</sup>, adquirió mayor realce cuando la Carta de las Naciones Unidas<sup>21</sup> lo reconoció como un principio aplicable a todos los Estados miembro.

La preservación de la integridad territorial es uno de los fines esenciales del Estado, estipulados en el artículo 2.º de la Constitución. El Estado tiene un deber de garantía en relación con esta finalidad<sup>22</sup>. La integridad territorial se garantiza mediante la protección de la soberanía y la unidad nacional. De ella depende la protección y el fortalecimiento del Estado de derecho<sup>23</sup>. Ello es así porque el territorio “es un presupuesto de existencia del Estado”<sup>24</sup>. No se limita al espacio marítimo, terrestre y subsuelo<sup>25</sup>, sino que además se constituye “(i) en el sustrato material en el que los habitantes concretan sus intereses vitales, (ii) en el espacio que determina el ejercicio de las competencias por parte de las autoridades públicas, (iii) en el ámbito resguardado de cualquier injerencia externa no autorizada y (iv) en el marco que delimita el ejercicio de la

soberanía”<sup>26</sup>. El territorio no solo determina el fundamento de la organización política, sino también la forma en que se ordena, distribuye y articula el poder.

La Constitución Política establece las reglas que regulan la conformación y configuración del territorio<sup>27</sup>. Asimismo, asigna al presidente de la República la función de proveer la seguridad exterior y de asegurar la inviolabilidad del territorio<sup>28</sup>. También atribuye a la Fuerza Pública la competencia de defender la integridad territorial<sup>29</sup>. Estas normas prevalecen frente a otras normas nacionales o internacionales que le sean contrapuestas. Cualquier decisión que comprometa la integridad del territorio es contraria a la Constitución<sup>30</sup>.

El principio de integridad territorial tiene su fundamento en el principio de la igualdad soberana de los Estados, que garantiza la preservación del territorio ante cualquier injerencia externa<sup>31</sup>. Este principio está vinculado con la independencia política de los Estados, la inviolabilidad de las fronteras estatales, así como con el principio de autodeterminación<sup>32</sup>. En este sentido, ningún Estado puede valerse del principio de integridad territorial para desvincularse de su obligación jurídica de respetar el derecho de autodeterminación de un pueblo que se encuentra bajo su jurisdicción<sup>33</sup>.

El principio de integridad territorial tiene dos dimensiones. La dimensión externa y la dimensión interna, que se explicarán a continuación.

## LA DIMENSIÓN EXTERNA DE LA INTEGRIDAD TERRITORIAL

La dimensión externa de la integridad territorial, desarrollada por el derecho internacional, se concreta en la prohibición de otros Estados de intervenir en el territorio de un país. En virtud de esta dimensión, el Estado tiene soberanía sobre su territorio y sus recursos naturales. Esta

soberanía tiene su fuente jurídica en acuerdos internacionales<sup>34</sup>. Se compone de una competencia y un deber. La competencia consiste en el poder de aprovechar los recursos naturales propios y adoptar sus propias políticas ambientales y de desarrollo. El deber tiene que ver con velar que las actividades que se lleven a cabo dentro de la jurisdicción de cada Estado no causen daños al medioambiente propio ni afecten a otros Estados o jurisdicciones internacionales<sup>35</sup>.

El Plan Estratégico del Sector Defensa y Seguridad para el periodo 2016-2018<sup>[36]</sup> crea áreas misionales orientadas a garantizar la integridad territorial en su dimensión externa. Una de ellas es la de cooperación internacional. Esta área se refiere a las acciones de la Fuerza Pública que persiguen fortalecer alianzas estratégicas con otros Estados, a fin de enfrentar de manera integral amenazas comunes. Esta cooperación se concreta en el intercambio de bienes, conocimientos, tecnologías y mejores prácticas en materia de seguridad y defensa de forma sostenida y sustentable. Otra área misional es la de seguridad pública, que comprende las actuaciones de la Fuerza Pública en todo el territorio nacional para neutralizar y desarticular los actores ilegales y sus manifestaciones transnacionales conexas organizadas.

Los conflictos armados y las graves violaciones a los derechos humanos, además de generar un conflicto al interior de un Estado, ponen en peligro la paz y la seguridad internacional. Por esta razón, el ámbito del principio de integridad territorial no se restringe a los asuntos internos del Estado<sup>37</sup>. En esta dimensión, las fronteras y la soberanía se hacen difusas, sobre todo debido al aumento del flujo de las redes de criminalidad en el contexto internacional y a la delincuencia organizada transnacional. Este fenómeno se convierte en un desafío nacional de seguridad porque afecta la estabilidad institucional y gubernamental alrededor del mundo. Surge

entonces la necesidad de crear convergencia estratégica con actores internacionales como la Organización de Naciones Unidas (ONU)<sup>38</sup>, la Organización de Estados Americanos (OEA) y la OTAN. La ONU creó la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), con el fin de facilitar la cooperación entre los distintos actores del conflicto relacionados con el Crimen Organizado Transnacional, la prevención del terrorismo, la justicia, el apoyo a las políticas estatales y la investigación, entre otros<sup>39</sup>. La OEA, por su parte, ha adoptado una estrategia de cooperación entre los países miembros y articulación de sus instituciones nacionales para combatir conjuntamente la delincuencia transnacional.

Además de esta colaboración multinacional, existen acuerdos de cooperación binacional entre países que comparten fronteras. Colombia ha suscrito Planes Binacionales de Seguridad Fronteriza con Panamá, Ecuador, Perú y Brasil. En virtud de estos planes, se han creado Comisiones Binacionales Fronterizas, con competencias para articular planes y programas binacionales operativos que permitan aunar esfuerzos y capacidades de la Fuerza Pública para dar solución a los problemas de seguridad fronteriza que afectan conjuntamente a las partes. Los planes operativos son diseñados por los viceministros de defensa, relaciones exteriores y justicia de Colombia, así como el Plan Operativo Anual Binacional (POAB), que constituye la hoja de ruta para adelantar acciones binacionales en materia de seguridad y defensa fronteriza. En los encuentros más recientes de los ministros competentes, el tema de mayor relevancia ha sido el de la migración irregular, la minería ilegal en zona de frontera y asuntos de seguridad e inteligencia<sup>40</sup>.

Asimismo, los Estados tienen la obligación de cooperar en la investigación, identificación y prevención de daños

ambientales<sup>41</sup>, de acuerdo con los principios internacionales de protección del medioambiente y, en especial, los de buena vecindad y cooperación internacional. Los Estados deben intercambiar la información relevante para el respeto de las obligaciones internacionales en el ámbito interno<sup>42</sup>. Además, en virtud del subprincipio de notificación y consulta previa, los Estados deben avisar con anticipación y ofrecer información a otros Estados que puedan verse afectados por conductas dañinas perpetradas en su territorio y que afecten el ambiente<sup>43</sup>, tales como desastres naturales, emergencias ambientales en territorios fronterizos, derrames de petróleo, etc.<sup>44</sup>. La aplicación de estos principios persigue la prevención de daños futuros y evita que surja responsabilidad a cargo del Estado de pagar indemnizaciones por los daños causados.

En la actualidad existen por lo menos dos tipos de grupos delincuenciales. Por un lado, se encuentran los grupos delictivos organizados (GDO) y, por otro, los grupos armados organizados (GAO). Estos últimos se caracterizan porque atentan contra la institucionalidad, generan niveles de violencia superiores al de los disturbios, cuentan con estructuras organizadas, tienen dominio sobre los territorios, corrompen las instituciones y controlan economías ilegales, principalmente la del narcotráfico, el contrabando, el tráfico de migrantes y la minería ilegal<sup>45</sup>. Debido a la debilidad e inestabilidad de las fronteras y a la magnitud del problema del crimen transnacional, para el mantenimiento de la integridad territorial la Fuerza Pública necesita la cooperación internacional y el apoyo de otras entidades públicas, señaladamente, el Centro de Coordinación Contra las Finanzas de Organizaciones de Delito Transnacional y Terrorismo, la Fiscalía General de la Nación y las autoridades judiciales<sup>46</sup>.

## LA DIMENSIÓN INTERNA DE LA INTEGRIDAD TERRITORIAL

La dimensión interna de la integridad territorial está vinculada con la competencia atribuida a la Fuerza Pública de ejercer dominio y control efectivo sobre el territorio del Estado con el fin de garantizar el cumplimiento de los fines estatales, la observancia de la constitución y la ley y el respeto por los derechos fundamentales de los ciudadanos dentro del territorio nacional. La Constitución y la ley establecen el deber del Estado de garantizar la integridad territorial mediante la protección de la soberanía y la unidad nacional<sup>47</sup>, así como “la Defensa de la Soberanía, la Independencia, la integridad del Territorio Nacional y el Orden Constitucional”<sup>48</sup> como finalidad primordial de las Fuerzas Militares.

En la sociedad del posacuerdo, el principio de integridad territorial conoce nuevos desafíos, como la mutación de los grupos armados ilegales, la subsistencia de economías ilícitas, la debilitación de la legitimidad democrática de las instituciones y graves amenazas a la seguridad de la nación y los derechos de los colombianos. En el 2017, por ejemplo, se registraron 171 000 hectáreas de cultivos ilícitos que ascendieron a 200 000 en el 2018<sup>[49]</sup>. En el 2018 se consolidaron 28 estructuras criminales y se registraron 299 municipios afectados por la minería ilegal<sup>50</sup>. La economía nacional se ve seriamente afectada por los ataques a la infraestructura y la extorsión, fenómenos que afectan la inversión nacional y extranjera y el emprendimiento de proyectos empresariales. Han surgido también otras modalidades de criminalidad, tales como el espionaje, el sabotaje, el terrorismo y el cibercrimen, que en el último año incrementó un 34 %<sup>[51]</sup>.

El Gobierno entonces decidió centrar su atención en la desarticulación de las diferentes organizaciones criminales que persisten en el país<sup>52</sup>, en la reducción de hectáreas de