



**CONTRATACIÓN DIRECTA EN EL SECTOR DEFENSA, ¿UN PROCESO DE
SELECCIÓN OBJETIVA?**

Autor:
Alba Milena Gómez Delgado

Trabajo de investigación presentado como requisito parcial para optar por el título de:
Magíster en Derecho Contractual Público y Privado

Director: César Alberto Correa Martínez

Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas
Maestría en Derecho Contractual Público y Privado
Bogotá, Colombia, 2020

Dedicatoria

A Dios por su perseverancia en mí.

A mis padres y hermana por su amor y apoyo incondicional.

A mis primas por su ejemplo y sabios consejos.

A mis amigos por estar ahí.

Agradecimientos

A la Dirección General Marítima por hacer posible la realización de un sueño.

A los Doctores Ángela María Medina Panqueva y César Correa Martínez por su paciencia y valiosa orientación para la elaboración de este trabajo.

A todas aquellas personas que con su aporte colaboraron en la preparación de estos artículos.

Resumen

La Ley 1150 (2007) contempló la contratación de bienes y servicios que se requieran para la seguridad y defensa nacional dentro de la modalidad de Selección Abreviada y la contratación de bienes y servicios en el Sector Defensa que necesiten reserva para su adquisición bajo la modalidad de contratación directa, no distinguiéndose su diferencia para contratar.

Estas modalidades de selección del contratista fueron reglamentadas mediante el Decreto 1510 (2013, art. 65 y 78), señalando los bienes y servicios que se podían contratar a través de cada una de ellas; sin embargo, tales artículos fueron suspendidos por el Consejo de Estado el 14 de mayo de 2014.

Pese a la suspensión de los artículos, el Decreto 1510 (2003) sí discriminaba qué bienes y servicios debían contratarse por cada modalidad y al ser compilado en el Decreto 1082 (2015), la normatividad actual conservó la descripción vaga de los bienes y servicios que requieren contratar las entidades estatales para la seguridad y defensa nacional y para el Sector Defensa.

Como no hay una clara distinción entre lo que se debe entender como bienes y servicios para la seguridad y defensa nacional y los bienes y servicios para el Sector Defensa, las entidades del Sector Defensa por la palabra “defensa”, optan por contratar los bienes y servicios requeridos a través de la modalidad de contratación directa acorde a su interpretación.

Es posible que, con esta interpretación, se esté obviando la Selección Abreviada como procedimiento idóneo para la selección objetiva del contratista, aspecto que corresponderá analizar a fin de generar claridad en la materia.

Por ello, se persigue construir a través del uso de la metodología analítico-descriptivo con enfoque cualitativo, la distinción entre lo que se debe entender como bienes y servicios para la seguridad y defensa nacional y los bienes y servicios para el Sector Defensa, estableciendo si por seguridad y defensa única y exclusivamente se debe entender el concepto tradicional de lo bélico, o si por el contrario deben entenderse otras actividades que no necesariamente son bélicas y que son para el cumplimiento de estos fines esenciales del Estado. Así mismo, determinar cuáles bienes y servicios son para el Sector Defensa, con el fin de que las entidades que hacen parte de este sector, realicen una debida interpretación y aplicación de las modalidades de contratación definidas por la ley para el sector al cual pertenecen, y que el uso de la Contratación Directa no se convierta en la regla general.

Es oportuno señalar que la suspensión de los artículos 65 y 78 del Decreto 1510 (2003), fue resuelta por el Consejo de Estado mediante Sentencia de fecha 19 de noviembre de 2015 y la pretensión de declaratoria de nulidad de los mismos en Sentencia de fecha 24 de mayo de 2018.

Palabras clave: seguridad, defensa, sector defensa, selección abreviada, contratación directa.

Abstract

2007's Law 1150, considered the contracting of goods and services required for defense and national security, under the abbreviated selection process, and the contracting of goods and services for the defense sector that require reservation for its purchasing under the modality of direct contracting, not distinguishing any difference for the contracting.

These modalities for selecting a contractor were addressed through the Decree 1510 (2013, art.65 and 78), defining those goods and services that could be contracted through each of them; however, on May 14th, 2014, said articles were suspended by Consejo de Estado.

Despite the suspension of the articles, the Decree 1510 (2003) in fact discriminated those goods and services subject to each contracting mode and when compiled in the Decree 1082(2015), the regulation kept the vague description of goods and services subject to be contracted by government Institutions for defense and national security and those by the defense sector.

As there is not a distinct and clear definition between goods and services for defense and national security and goods and services for the defense sector, the institutions in the defense sector, due to the word "defense", opt to execute contracts regarding the goods and services that they require using the modality of direct contracting according to their interpretation.

It is possible that because of this interpretation, an abbreviated selection alternative is being opted out as the adequate procedure for the objective selection of contractors, aspect that must be analyzed to bring clarity to the matter.

In that regard, the pursue of constructing, through the use of a descriptive and analytic methodology with qualitative approach, of criteria which allows a distinction between the understanding of goods and services for the defense and national security and goods and services for the defense sector, establishing if defense and national security must be considered under the traditional concept of war, or to the contrary, other activities not necessarily related to combat but necessary to achieve the government means in this regard should be included into this concept. For the same reason, define which goods and services belong to the defense sector, to

allow the institutions in this sector to perform the adequate interpretation and implementation of the contracting modalities established by the law, eliminating the use of direct contracting as a general practice.

It is worth mention that the suspension of articles 65 and 78 of the Decree 1510 (2003), was ruled by Consejo de Estado on sentence dated November 19th, 2015 and the pretension of declaration of nullity of these articles in the sentence of May 24th, 2018.

Keywords: security, defense, defense sector, abbreviated selection, direct contracting.

Tabla de contenido

Artículo Primero	8
Contratación de Bienes y Servicios para la Seguridad y Defensa Nacional.....	8
Introducción.....	8
1. Nociones Preliminares	10
1.1. El Estado.....	11
1.2. Seguridad y Defensa Nacional: Conceptos, Antecedentes Históricos, Doctrinales y Normativos.....	14
2. Actividades Conexas al Concepto de Seguridad y Defensa Nacional.....	30
2.1. Distinción entre los conceptos de seguridad y defensa nacional y sector defensa.....	33
3. Clasificación de los Bienes y Servicios para la Seguridad y Defensa Nacional.....	36
4. Similitudes y Diferencias entre los Bienes y Servicios con destino a la Seguridad y Defensa Nacional y al Sector Defensa.....	40
5. La Selección Abreviada como Modalidad de Selección para la Adquisición de Bienes y Servicios con destino a las Seguridad y Defensa Nacional.....	44
Conclusiones.....	51
Referencias.....	53
Artículo Segundo	65
Régimen de Contratación para el Sector Defensa.....	65
Introducción.....	65
1. Sector Defensa: Fundamentación Conceptual.....	67
2. Principios que rigen la Contratación para el Sector Defensa.....	69
2.1. De la selección objetiva.....	73
2.1.1. <i>circunstancias que vulneran la selección objetiva</i>	77
3. Modalidades de Selección del Contratista para el Sector Defensa.....	84
3.1. Contratación directa.....	84
4. Bienes y Servicios con destino al Sector Defensa que Requieren Reserva para su Adquisición.....	97
Conclusiones.....	109
Referencias.....	110

Artículo Primero

Contratación de Bienes y Servicios para la Seguridad y Defensa Nacional

Introducción

Dentro de las causales previstas para contratar bajo la modalidad de selección abreviada se encuentra la contratación de bienes y servicios que se requieran para la defensa y seguridad nacional, la cual permite la escogencia del contratista de una manera más expedita, ágil y eficiente.

La selección abreviada es una modalidad de selección que se denomina como simplificada, porque los plazos y condiciones establecidos en su procedimiento son menos exigentes que para la licitación pública. Para la adopción de esta modalidad de selección se tienen varios criterios como el valor estimado de la contratación, las características del bien o servicio y la destinación de los bienes o servicios que se pretende satisfacer (Gutiérrez, 2016).

Sin embargo, dentro de estos criterios no se define qué se debe entender por seguridad y defensa nacional como tampoco se relaciona la categoría de bienes y servicios destinados para tal fin.

Por ello, emerge la pregunta de investigación consistente en: ¿cuáles son los bienes y servicios destinados para la seguridad y defensa nacional que pueden ser contratados por selección abreviada?, interrogante que se busca resolver con ayuda de la metodología analítico-descriptiva con enfoque cualitativo, con base en la hipótesis de si es indispensable para el uso de la selección abreviada conocer el concepto existente en cuanto a seguridad y defensa nacional se refiere, con el ánimo de concluir si para su garantía es necesario contar con un listado de los bienes y servicios que se encuentran destinados para ello, dirigido a realizar una adecuada

escogencia de la modalidad de contratación para la adquisición de los mismos, teniendo en cuenta la existencia de otra modalidad de contratación para similar fin.

Como los conceptos de seguridad y defensa no son unívocos, al estar sometidos a constante evolución, sin perder su importancia para la existencia y efectividad del Estado, el objetivo general de la investigación consiste en definir el concepto de seguridad y defensa nacional, así como los bienes y servicios relacionados con su conservación y cumplimiento; el cual se desarrollará a través de los objetivos específicos relacionados a continuación: i) establecer la distinción entre los bienes y servicios destinados para la seguridad y defensa nacional y para el Sector Defensa; ii) precisar si por seguridad y defensa única y exclusivamente se debe entender el concepto bélico o si existen otras actividades no bélicas destinadas a la seguridad y defensa nacional; iii) identificar los bienes y servicios destinados a la seguridad y defensa.

De allí que resulte significativo entender a través del presente artículo la noción que se tiene de Estado; así como la definición, antecedentes históricos, doctrinales y normativos del concepto de seguridad y defensa, pudiendo establecer si son nociones iguales o si por el contrario son diferentes, y la relación que existe entre ellos, usando como referencia el manejo que se le han dado en algunos países en Latinoamérica.

Será de utilidad a su vez mencionar las actividades conexas al concepto de seguridad y defensa nacional; la distinción entre las nociones de seguridad y defensa nacional y Sector Defensa; la clasificación de los bienes y servicios para la seguridad y defensa nacional; las similitudes y diferencias entre los bienes y servicios con destino a la seguridad y defensa

nacional y al sector defensa y la modalidad de selección del contratista para adquirir estos bienes y servicios para la seguridad y defensa nacional.

Todo ello permitirá precisar si, en realidad, se requiere una relación detallada de los bienes y servicios destinados a la seguridad y defensa nacional para la correcta aplicación de la modalidad de selección y a su vez del contratista, teniendo en cuenta que existe la contratación directa para contratar bienes y servicios destinados al Sector Defensa y que necesitan reserva para su adquisición.

1. Nociones Preliminares

Para efectos de contextualizar el objeto de estudio en relación con los bienes y servicios que se contratan para su garantía a través de las entidades públicas y, específicamente en el sector defensa colombiano, resulta importante conocer la noción que se tiene de la figura denominada Estado y seguridad nacional, máxime cuando sobre ellos recae la obligación de la prestación del servicio público de defensa.

La palabra Estado (*lo Stato*) apareció en Italia a finales del siglo XV, aunque antes de la era cristiana existieron como organizaciones políticas la polis en Grecia y la *civitas* o *res pública* en Roma (Camargo, 2008, p. 131).

Por su parte, seguridad proviene del latín *securitas*, que a su vez se deriva del adjetivo *securus* compuesto por “se” (sin), y “cura” (cuidado o temor), significando entonces sin temor, despreocupado o sin preocupación; en cuanto a la defensa, el término proviene del latín *defendere*, cuyo significado literal es “defender a uno frente a un ataque”. Este significado enmarca a la defensa en una “acción”. A partir de esta acción de defenderse de otro, la defensa tiene su origen en el mismo inicio de la humanidad (Sánchez, 2010); sin embargo, se califica la

seguridad y defensa como un concepto jurídico indeterminado, vago e impreciso, cuya valoración de la necesidad será un reflejo de la realidad social, cultural y económica del Estado en un momento determinado; son conceptos simbióticos pues se sirven mutuamente y la acción de uno afecta al otro, de manera que su adecuado entendimiento merece un tratamiento particular (Colombia, Consejo de Estado, 2015, 23 de julio). El mismo Consejo de Estado señala en la referida sentencia que ha sido reiterativo en la conceptualización que de la seguridad y defensa nacional ha realizado, en punto de las disposiciones legales que regulan la materia relativa a la gestión contractual del Estado, no encontrando argumento alguno que lo disuada de modificar su postura, por lo que ha repetido lo afirmado anteriormente en varias ocasiones respecto de la seguridad y defensa nacional.

Ahora bien, dentro de este contexto conceptual, es necesario adentrarnos históricamente a los conceptos Estado y seguridad y defensa nacional, que se encuentran relacionados y, por tanto, generadores de un vínculo que demostrará cómo, en la actualidad aun responden a la necesidad de protección y garantía de la seguridad de los bienes y la población.

1.1. El Estado. Durante la Edad media, en tiempos de la disputa entre la Iglesia y el poder, se contempló la idea de que el Estado era el gobierno de los hombres, idea que fue implantada por Maquiavelo (1999) con su obra de literatura política “El Príncipe”, que inicia así: “Todos los Estados, todas las dominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados” (p. 6), dándosele así un cambio a la interpretación del concepto de Estado, ya que en el contexto bajo el que escribió Maquiavelo, existían comunidades territoriales con un poder político unitario, por lo que la interpretación de Estado que da es distinta a la de los períodos anteriores, y es básicamente la misma que se utiliza

en la actualidad (De la Cueva, 2004).

A partir del siglo XIII y hasta inicios del siglo XIX, aparece el Estado Moderno entendido como “una forma de organización del poder históricamente determinada y, en cuanto tal, caracterizada por una filiación que la hace peculiar y diferentes a otras también históricamente determinadas y, en su interior, homogéneas, de organización del poder” (Bobbio, Matteucci & Pasquino, 2004, p. 7-8).

Al final de esta etapa se genera conciencia sobre las diferencias existentes entre las clases sociales, puesto que se organizó al Estado de acuerdo a las funciones que derivan del ordenamiento jurídico, encargado de regular las relaciones entre éste y los ciudadanos en igualdad de condiciones, los cuales, antaño, estaban sometidos al poder de aquel, pero de manera limitada y con miras a obtener el bien común, garantizando, más que los derechos fundamentales de sus asociados, la seguridad frente a invasiones externas.

Lo anterior, en palabras de Camargo (2008) evidencian el cambio social mencionado: “la eliminación de las monarquías absolutas en Europa fue el primer paso para legitimar el Estado, no ya en la persona del monarca, sino en el pueblo soberano” (p. 152).

Al ver al liberalismo y democracia en la perspectiva de Norberto Bobbio, se destaca que éste consideró que

los antiguos entendieron (y vivieron) la libertad como participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos y en la distribución del poder, lo que daría lugar (en la práctica) a la obediencia y a la subordinación del individuo a la comunidad política (es decir, la negación de la libertad como entrega de la misma). A diferencia de ellos, lo que hicieron los modernos fue exactamente un movimiento contrario: el fin último es la defensa de la libertad individual, como

garantía de la vida privada, lo cual se corresponde, además, con la adopción de formas de vida enmarcadas en contextos territoriales más grandes. (Córdoba, 2008, p. 254)

Por ello, Burdeau (citado por Valeriano – Ferrer, 2013) afirma que el Estado existe porque es pensado, puesto que no es una construcción a partir de lo real, sino un concepto ya que su realidad reside en el espíritu de los hombres que lo componen, de ahí que no se le pueda ver de manera corpórea pero, como lo dice Valeriano – Ferrer (2013): “se percibe a través de su legislación, de la administración pública, de la fuerza armada y de los símbolos, de ahí que su naturaleza aparezca inaprensible y es que el Estado es un concepto ante todo. Su realidad se concreta en la sociedad” (p. 9).

Pese a que el Estado es inmaterial, al ser visto como una “agrupación social fija en un territorio, organizada en forma política, donde el orden social, político y jurídico aparece determinado por una autoridad” (Barrachina, 1992, p. 245), se materializa en razón a unos elementos que le permiten tener validez, como sostienen variados tratadistas, como son Naranjo (2014), Camargo (2013), Ortiz (2005) y Pérez (2009).

De los elementos que hacen posible la existencia de un Estado, puede suponerse entonces que aquel es la organización política de la nación, tomando por nación al pueblo o población que lo conforma y sobre la cual recae la representación de la soberanía del mismo, cuyas condiciones de formación y desarrollo no son otras más que el vínculo por razón de la raza, el idioma, la religión, la tradición y la conciencia de grupo, sometidos a un poder con el objeto de que a través de él se impongan reglas de conducta determinadas para una convivencia pacífica entre ellos, bajo la representación de mando – obediencia, cumpliendo con unos fines esenciales para los cuales fue creado.

Continuando con lo anterior, la Constitución Política relaciona los fines esenciales del Estado en los artículos 2 y 366, cuyo cumplimiento está en cabeza de las autoridades de la República; de igual forma, la Ley 489 (1998, art. 4) establece las finalidades de la función administrativa y los encargados de ejecutarlas, lo harán siempre en pro del bienestar general, es decir, que “cualquier actividad estatal se caracteriza por la satisfacción del interés público o de las necesidades colectivas” (Exposición de Motivos Ley 80 de 1993, 1992).

Otra fuente normativa que habla de los fines estatales es la Ley 80 (1993, art. 3) cuando les recuerda a los servidores públicos que al celebrar contratos y ejecutarlos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

Adicionalmente, pone en conocimiento de los particulares que, al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones.

Se desprende de los elementos y fines del Estado, de su existencia, de la naturaleza histórica y teórica, la búsqueda y satisfacción del interés general de sus asociados, que implica, entre otros, garantizar un ambiente de tranquilidad para los habitantes del territorio nacional, contrarrestando cualquier amenaza interna o externa que impida el disfrute de esa sensación de bienestar, por lo que es función y deber del Estado asegurar la defensa y seguridad nacional, resultando oportuno examinar las definiciones que existen de cada una de ellas.

1.2. Seguridad y Defensa Nacional: Conceptos, Antecedentes Históricos, Doctrinales y Normativos. Teniendo en cuenta lo inmediatamente anterior, resulta pertinente

examinar los intentos que se han hecho por precisar la seguridad y defensa nacional, con el ánimo de tener una definición aproximada de estos conceptos a partir de la forma como han sido considerados en algunos países de Latinoamérica, incluido Colombia, partiendo de la necesidad que tiene el ser humano de protegerse de los peligros provenientes de su entorno y de amenazas externas, pudiendo verificar si, en efecto, son indeterminados o si responden a un interés general.

Servirá para entender la definición de seguridad y defensa el hecho de que estos países están ubicados en una región donde no se presentan conflictos de carácter étnico o religioso que originen disputas con lamentables saldos humanos; los conflictos que se presentan son de otra índole que, aunque violentos, son posibles de controlar y en algunos casos demandan la cooperación regional para enfrentar las amenazas transnacionales.

Por consiguiente, en la Tabla 1 se hará mención de las definiciones encontradas.

Tabla 1
Conceptos de seguridad y defensa nacional

País	Seguridad Nacional	Defensa Nacional
Bolivia	Se materializa en la medida que las personas, las instituciones o el Estado, proporcionan una percepción de tranquilidad a los ciudadanos para el desarrollo de sus actividades cotidianas, mediante la aplicación de diversas acciones, para este efecto.	La significación defensa determina “acción”, actuación, dinamismo, forma de energía, dirigida a proteger o protegerse, de un determinado peligro o amenaza.
Chile	Condición alcanzada por un país como consecuencia del desarrollo armónico de su poder nacional y de haber adoptado provisiones y acciones tendientes a atenuar o eliminar sus vulnerabilidades, de modo de asegurar el logro de los objetivos nacionales y resguardar los intereses nacionales en relación con riesgos, amenazas o interferencias importantes, tanto	Conjunto de medios materiales, humanos y morales que una nación puede oponer a las amenazas de un adversario, en contra de sus objetivos nacionales, principalmente para asegurar su soberanía e integridad territorial. El propósito de la defensa nacional es alcanzar una condición de seguridad externa tal, que el país pueda lograr sus objetivos libre de

	externas como internas, con pleno respeto a la normativa legal y reglamentaria.	interferencias exteriores.
Colombia	Una situación en la cual los ciudadanos pueden desarrollar sus condiciones socioeconómicas y políticas sin riesgos o amenazas a sus actividades normales. Todo Estado tiene la responsabilidad de crear y mantener una situación de seguridad nacional para ofrecer a sus asociados un grado relativo de garantías para la consecución de niveles aceptables de convivencia pacífica y seguridad ciudadana, que asegure en todo tiempo y lugar, en los ámbitos interno y externo: la independencia, la soberanía, la autonomía, la integridad territorial y la vigencia de un orden justo, basado en la promoción de la prosperidad y el desarrollo general.	La defensa nacional requiere de instrumentos y recursos de diverso orden, los cuales son proporcionados y organizados por el Estado en la medida de sus capacidades y con la debida oportunidad que le permita alcanzar los fines del Estado.
Ecuador	Es la capacidad de defensa disponible en el tiempo y espacio para superar el Estado de inseguridad.	Sistema que contribuye a superar temporalmente el Estado de inseguridad, en consecuencia la defensa es un medio para conseguir un fin, que es la seguridad.
El Salvador	Conjunto de acciones permanentes que el Estado propicia para crear las condiciones que superan situaciones de conflictos internacionales, perturbaciones a la tranquilidad pública, catástrofes naturales y aquellas vulnerabilidades que limiten el desarrollo nacional y pongan en peligro el logro de los Objetivos Nacionales.	Conjunto de recursos y actividades que en forma coordinada desarrolla el Estado permanentemente en todos los campos de acción, para hacer frente a una amenaza a la soberanía nacional y la integridad del territorio.
Perú	La situación en la que el Estado tiene garantizada su existencia, presencia y vigencia así como su soberanía, independencia e integridad territorial y de su patrimonio, sus intereses nacionales, su paz y estabilidad interna, para actuar con plena autoridad y libre de toda subordinación, frente a todo tipo de amenazas.	Conjunto de previsiones, decisiones y acciones que el Estado genera, adopta y ejecuta en forma integral y permanente, y que se desarrollan en los ámbitos externo e interno de la nación.
Uruguay	El término de seguridad pasa de la óptica reservada a la defensa militar	Es el conjunto de actividades civiles y militares dirigidas a

de la soberanía e integridad del territorio, a una visión participativa de la defensa nacional con enfoque integral, transversal y alineada al bienestar de la población.

preservar la paz, la soberanía, la independencia e integridad del territorio y de sus recursos estratégicos, contribuyendo a generar las condiciones para el bienestar social, presente y futuro de la población.

Nota. Fuente: Elaboración propia con base en Vera (2013) para Bolivia, Soto (2013) para Chile, Santos (2004) para Colombia, Instituto Nacional de Defensa (2013) para Ecuador, Colegio de Altos Estudios Estratégicos (2013) para El Salvador, Vizcardo (2013) para Perú y Burone (2013) para Uruguay.

Conforme a la información consignada en la tabla, se puede observar que la seguridad nacional es una función estatal destinada a establecer las estrategias y líneas de acción política, económica, social y militar, dirigidas a la protección de la nación contra amenazas, así como la conservación de los intereses y aspiraciones del Estado para alcanzar su desarrollo y defensa, manteniendo de esta manera las condiciones de paz.

En ese orden de ideas, la defensa nacional en términos generales, es el conjunto de todas las acciones bien sean militares o políticas dirigidas a conservar el orden público de una nación que ha sido perturbado o amenaza serlo interna o externamente; por ende, la defensa nacional es una obligación esencial del Estado dirigida a todos los habitantes del país. El Estado es el único facultado para hacer uso de las herramientas que tiene a su alcance con el ánimo de proteger sus intereses, contrarrestar amenazas y solucionar conflictos.

Las definiciones relacionadas tanto para seguridad como para defensa, guardan estrecha relación entre ellas y conservan el mismo hilo conductor que es la búsqueda del bien común; responden a la evolución de las estructuras de la seguridad y defensa nacional teniendo en cuenta los progresos en la unidad de los países latinoamericanos, el fenómeno de la globalización y el avance de los sucesos que van transformando la realidad de cada país.

Para entender los conceptos de seguridad y defensa nacional conviene evocar su origen,

señalando que tal vez el primer vestigio que puede tomarse como antecedente histórico, para definir la seguridad y defensa de un Estado, está contenido en las Sagradas Escrituras en el libro de Génesis 14,1-16, el cual dentro de toda la literatura antigua registra el primer conflicto, la primera guerra que tuvo la humanidad, encontrándose allí un contexto histórico, político, geográfico, sociológico y militar, puesto que se habla por primera vez de estrategia militar para la seguridad y defensa de una nación, cuya consecuencia principal del conflicto armado fue el registro del primer caso de un prisionero de guerra en la historia de la humanidad.

Aquí nace el concepto de lo que hoy se conoce como seguridad y defensa nacional, entendiendo por seguridad nacional una condición de tranquilidad producida por el eficiente cumplimiento de las funciones y fines de una organización política; desde el punto de vista externo, como la situación en la cual los intereses vitales de la nación se hallan protegidos de perturbaciones trascendentes que obstaculicen su desarrollo; y por defensa el medio para lograr o mantener la seguridad (Revista Ecos, 2017).

Cada organización soberana constituida en forma de Estado se ha visto enfrentada a problemas y misiones que obedecen a intereses particulares, reales o imaginarios de cada Estado en especial, creados por la situación histórica de los mismos; impulsando el peligro común a una defensa común, como respuesta a amenazas cambiantes. Conflictos a los que no fue ajeno el Estado Helénico, quienes a través del ejército espartano buscaban la defensa de su territorio y la conservación de la soberanía en los países conquistados (Jellinek, 2000). Para el Estado romano no fue distinto puesto que su poderío militar le permitió enfrentar al enemigo donde se presentara la oportunidad, desarrollando inteligencia y experiencia en el campo de batalla (Llantén, 2018). La organización militar del Estado de la Edad Media estaba dirigida a defender la frontera y atacar para realizar conquistas (Naujoël, 2019). En el absolutismo, una de las actividades que

desarrollaba regularmente el Estado era la guerra, como forma de conquista y principio de enriquecimiento (Nievas, 2010). Todas las grandes revoluciones de la edad moderna, han terminado por determinar su posición respecto a los fines del Estado, su unidad como asociación organizada conforme a la Constitución y la autolimitación del Estado frente al individuo (Jellinek, 2000).

A nivel mundial puede relacionarse de manera general que el desarrollo de la seguridad y defensa nacional surgen como reacción a las amenazas que tuvo que enfrentar la sociedad tendiente a hacerlas desaparecer.

Con el fin de la década de los 80 y principios de los 90, sobresale el fortalecimiento de la democracia, toda vez que más de veinte países pasaron del autoritarismo al liberalismo democrático.

La guerra del Golfo hizo evidentes los esfuerzos insignificantes de los aliados norteamericanos frente a su despliegue y sin lugar a dudas quedó demostrado el predominio de una potencia, con el suficiente liderazgo sobre los Estados poderosos en el marco de la ONU, que podría someter a los infractores de la ley internacional, siendo éste el sistema que reemplazaría a la vieja forma de solucionar los conflictos por medio de la Guerra.

En América Latina el conflicto no era ajeno, por cuanto se conocía entre otros, el conflicto del Perú con Ecuador y el conflicto ideológico en Colombia (Ramírez, 2003).

En el caso colombiano, la noción de seguridad y defensa nacional ha tenido su evolución desde ocho periodos conocidos así: la regeneración - Constitución Política de 1886, la hegemonía conservadora, la república liberal, el gobierno del General Gustavo Rojas Pinilla, el

frente nacional, periodo de contrainsurgencia, Constitución Política de 1991 y el siglo XXI (Rosanía, Sánchez & López, 2017).

Para comprender la regeneración y su impacto en la construcción de la República de Colombia, es necesario apreciarla como un proyecto ambicioso con fuertes intereses ideológicos, políticos y sociales, cuyo fin último era lograr establecer un cambio en la estructura del país, basado en el fracaso del modelo liberal que llegó a su fin en la penúltima década del siglo XIX (Bushnell, 2007); sin embargo, el elemento población se vio afectado, pues se pretendía construir un nuevo modelo de nación bajo unos principios de autoritarismo, cristiandad y obediencia que los llevó a desprenderse de sus raíces, su esencia, costumbres y creencias, de todo aquello que fuera en contra de los ideales políticos del proyecto de la regeneración, dejando a un lado su deseo de recuperar el modelo de ciudadano (Monroy, 2012).

Se percibe la Constitución de 1886 como el elemento clave en la transformación del modelo de Estado, toda vez que ésta propugnaba por una organización que permitiese controlar el territorio ante las disputas partidistas que generaban una desestabilización estatal en la pugna por el poder; caracterizándose por un centralismo exacerbado, concediéndole amplias facultades al poder ejecutivo; se facultó al presidente para declarar la crisis del orden público y el estado de sitio en toda la República o una parte de ella.

En síntesis, la importancia de este periodo histórico radica en que más que consolidar unas Fuerzas Armadas profesionales y al servicio de la nación, generó un cambio de doctrina en cuanto a la importancia de las mismas, reconociendo su rol en la estructuración de un Estado. Así pues, las Fuerzas Armadas se empezaron a considerar instituciones estatales y no políticas enmarcadas por primera vez desde un marco constitucional, delegándose en ellas los asuntos

propios de seguridad y defensa nacional (Rosanía et al., 2017).

Desde esa perspectiva, es posible como lo plantea Rey (citado por Rosanía et al., 2017), comprender tanto en la Constitución de 1886 como en la regeneración las nociones de seguridad asociadas a la Escuela Realista de las Relaciones Internacionales, en donde las Fuerzas Armadas son el actor preponderante, y cuya misión versa en el mantenimiento de la soberanía.

Ahora bien, al finalizar el periodo de regeneración aparece la hegemonía conservadora que pretendía consolidar los principios de soberanía nacional, república unitaria, competencias militar y legislativa en cabeza de la nación, instrucción pública oficial, gratuita pero no obligatoria, libertad religiosa, libertad de cultos que no sean contrarios a la moral cristiana, prensa libre en tiempos de paz pero responsable, libertades individuales con razonables limitaciones, periodo presidencial de seis años, facultad presidencial para objetar los proyectos de ley, libre nombramiento y remoción de los agentes del poder ejecutivo por parte del presidente, poder judicial independiente, poder electoral organizado como independiente (Arango, 2002).

Según Melo (citado por Rosanía et al., 2017), durante este periodo se dio una concentración del poder en la clase dirigente conservadora, que se traduce en el predominio de las ideas del partido conservador en la Constitución, generando un ambiente de violencia en el país por la limitada participación del partido liberal en relación con el dominio que el partido conservador ostentaba, sostenido en lo militar, lo que significó que se agudizaran las contiendas bipartidistas, inclinándose, los liberales, por las vías de hecho que se materializaron con la conformación de las guerrillas por todo el territorio nacional, concluyendo en la guerra de los Mil Días, por la pugna del poder gubernamental, de la cual salió vencedor el partido conservador

(Martínez, 1970).

En esta época, las Fuerzas Militares estaban para contrarrestar las acciones subversivas y restablecer el orden público nacional, no existiendo un ejército consolidado; más bien se encontraba descentralizado por departamentos en los que hacían presencia para responder a los inconvenientes que se pudieran presentar en cada uno de ellos, pero paradójicamente fue en ese entonces cuando las Fuerzas Militares y la Policía Nacional dejaron de verse regionales y comenzaron a sentirse nacionales.

Por lo tanto, dicho contexto nacional impulsó la construcción de un sistema preliminar de seguridad y defensa nacional, en el cual las Fuerzas Militares y la Policía Nacional empezaron a tomar relevancia para el mantenimiento de la soberanía estatal y la protección del territorio nacional, enfatizando la garantía de la estabilidad interna del país y buscando una política exterior que protegiera al territorio nacional de amenazas externas (Rosanía et al., 2017). Como consecuencia del descuido de contar con una política de seguridad y defensa exterior sólida, se dio la pérdida de Panamá por su ánimo independentista facilitado por los Estados Unidos.

El régimen conservador tuvo su fin luego de estar 50 años en el poder, dando paso al partido liberal en 1930 al ganar las elecciones de ese año Enrique Olaya Herrera, quien recibe el mandato popular de un país con serias dificultades heredadas del gobierno conservador, como los rezagos dejados por la huelga bananera de 1928, la crisis económica de 1929, la crisis agraria histórica, entre otros.

Con el ánimo de mostrar el cambio en relación con el gobierno anterior, el discurso de la campaña liberal estuvo dirigido a las clases menos favorecidas y trabajadoras del país, dando espacio a los movimientos sindicales, buscando la institucionalización laboral y agraria,

desacreditando a las Fuerzas Militares, símbolo de actores estatales del conservatismo; éste esfuerzo de renovación quedó corto pues las políticas adoptadas por el gobierno electo no generaron una verdadera reforma política.

En 1934, asume el poder Alfonso López Pumarejo que trajo consigo el programa de la revolución en marcha, cuya aplicación dejó ver cambios sociales garantizando las condiciones mínimas de bienestar para la mayor parte de la población ubicada tanto en las zonas rurales como urbanas; de igual forma hubo cambios políticos a través de políticas sociales materializadas en varias reformas constitucionales que se dieron en 1936 y tocaron tres puntos fundamentales como lo señala Bushnell (2007): el aumento de los poderes del Estado en asuntos económicos; la eliminación de la ligadura de la educación a la religión católica y sufragio a la población analfabeta.

Como punto relevante, en cuanto a la seguridad y defensa nacional garantizada a través de las Fuerzas Armadas, no solo se dirigió a salvaguardar la soberanía y unidad territorial, sino que se extiende a la protección de la sociedad civil.

Al término del gobierno de Alfonso López Pumarejo, resultó elegido Eduardo Santos Montejó, en 1938 y posteriormente reelegido Alfonso López Pumarejo en las elecciones de 1942.

En 1946 vuelve a la presidencia el conservatismo a través de Mariano Ospina Pérez, gobierno que tuvo una gran oposición por parte del partido liberal con Jorge Eliecer Gaitán, consiguiendo que el partido se retirara de la coalición existente con el presidente Ospina, decisión que caldearon los ánimos a tal nivel, que se desencadenó el conocido bogotazo el 9 de abril de 1948, con repercusión en el resto del país hasta donde llevó la violencia a su máxima

expresión.

Aquí, las Fuerzas Militares “se constituyen como un actor político, con el cual debe contar todo gobierno dada su capacidad de incidir en la elaboración de las decisiones estatales, particularmente en aquellas relacionadas con el orden público interno” (Pizarro, 1987, p. 8), situación que se concretó con el hecho de que el General Gustavo Rojas Pinilla, en el departamento del Valle, restableciera el orden público perturbado al asumir la dirección del gobierno departamental, situación que lo catapultó para más adelante ser el presidente del país por medio de un golpe de Estado. Su política de seguridad y defensa nacional estuvo soportada sobre la protección del Estado contra cualquiera amenaza, llámese conflicto entre partidos políticos, sublevación del pueblo, acciones atentatorias de la legitimidad del gobierno, etc., concepto influenciado por primera vez por un agente externo que consistió en la primera etapa de la Guerra Fría en la que Estados Unidos quería reducir el crecimiento de la corriente comunista, considerada como la principal amenaza a la seguridad nacional y consolidar su presencia en la región.

Finalizado el mandato del General Rojas Pinilla, aparece el Frente Nacional conformado por los partidos políticos dominantes de la época como solución a las pretensiones del General Rojas Pinilla de un gobierno sin influencia bipartidista. Vale la pena precisar que la doctrina de seguridad nacional de los Estados Unidos, que buscaba la lucha anticomunista en el mundo, tuvo bastante influencia en la seguridad y defensa nacional de Colombia durante el Frente Nacional (1958-1974), puesto que el país bajo el mando de Alberto Lleras Camargo comenzó la lucha contra los grupos guerrilleros de Colombia con marcada tendencia comunista bajo la tutela de Estados Unidos, es decir, que la seguridad nacional durante este periodo fue fundada en la defensa interna del territorio y de las tendencias comunistas presentadas en América Latina.

En el segundo cuatrienio del Frente Nacional, la política de seguridad y defensa nacional del presidente Guillermo León Valencia se caracterizó por la militarización del país, en donde las Fuerzas Armadas asumirían varios papeles para el mantenimiento del orden público, máxime cuando el comunismo había permeado varias regiones del territorio nacional, a tal punto que “en 1961, el Senador Álvaro Gómez Hurtado difundió la idea que en Colombia existían otros Estados, llamados por él “repúblicas independientes”, en los cuales los guerrilleros imponían su autoridad, delinquían sin castigo alguno y escapaban a la soberanía nacional” (Ramírez, 2012, p. 315).

Con la presidencia de Carlos Lleras Camargo se abrió paso a la reforma constitucional de 1968 ajustando las normas que regían en materia económica, política y administrativa, fortaleció la seguridad nacional a través de las actividades cívico – militares rurales y urbanas, apoyó a la colonización y a la reforma agraria, la explotación del subsuelo, así como la lucha ideológica en contra del comunismo.

El Frente Nacional gobernó en el país hasta la llegada a la presidencia de Misael Pastrana Borrero, periodo en el cual se vio aparecer el Movimiento 19 de abril (M-19) y se llevó a cabo la operación Anorí en el Departamento de Antioquia contra el ELN; los años del Frente Nacional posicionaron la seguridad y defensa nacional como principal y prioritaria al establecer las medidas necesarias para su garantía con mayor rigurosidad, puesto que al permitírsele a la población civil el porte y uso de armas, se agudizó la conformación de grupos al margen de la ley.

Tras el triunfo de la Revolución Cubana en 1959, la influencia comunista en Latinoamérica fue determinante para el crecimiento de la insurgencia en la zona y para

contrarrestar su desarrollo apareció la contrainsurgencia estadounidense cuyo modelo fue adoptado por Colombia, centrando sus esfuerzos en la recuperación de la seguridad para todos los habitantes del territorio nacional, derrotar militarmente al insurgente, restablecer el orden público y legitimar al Estado fortaleciendo las relaciones de éste con la población; fin perseguido a través del uso de la guerra psicológica, el entrenamiento de fuerzas locales para enfrentar a los insurgentes nativos, la creación de grupos paramilitares, el impulso de acciones terroristas, entre otras acciones (Vega, 2015).

Siendo presidente de la República Julio César Turbay Ayala, se expidió el Decreto 1923 (1978) mediante el cual se buscaba materializar la concepción de sociedad en ella contenida.

Es así que, al adoptar la concepción de seguridad nacional como directriz ideológica militar y la adquisición de autonomía relativa de las instituciones armadas en el manejo del orden público, se terminó con la prevención militar de adoptar posiciones políticas frente a la confrontación bélica (Leal, 2011). Por ello entre 1983 y 1986 al hablarse con Belisario Betancur Cuartas de procesos de paz con los grupos guerrilleros, los militares, de manera secreta, hicieron oposición teniendo en cuenta que habían recuperado su autonomía, la cual pretendía ser desconocida por el gobierno de turno.

Le correspondió a Virgilio Barco Vargas enfrentar tan dura situación (conspiraciones, atentados terroristas, asesinatos de policías, funcionarios públicos y líderes políticos), prácticamente sin apoyo político, empresarial y militar, además de coincidir con el fin de la Guerra Fría y el nacimiento de una nueva Constitución.

Tras la reforma constitucional de 1991, el concepto de seguridad y defensa toma otra connotación como resultado de los cambios sociales y políticos que vivía Colombia para esa

fecha; surge como reacción y lucha contra las amenazas internas que tenía el país al finalizar la década de los años ochenta. Se buscaba, con la expedición de la Constitución Política de 1991, el respeto por los derechos individuales, reconociendo sus derechos fundamentales y constituyendo una noción de seguridad humana basada en la necesidad y los derechos de las personas, entendidos como prioridad para los intereses del Estado, percibiendo el concepto de seguridad ampliamente porque integra nuevas amenazas que no obligatoriamente se relacionan con el uso de la fuerza.

Para la llegada del Siglo XXI, el concepto de seguridad y defensa nacional es diferente, no solo se centra en las amenazas de orden interno, sino que reconoce la existencia de amenazas de orden externo que podrían afectar al país.

En la administración de Andrés Pastrana Arango se priorizó la lucha contra el narcotráfico y grupos guerrilleros, principales amenazas para la seguridad nacional, pero también implantó una política que buscaba la paz a través de su Plan de Desarrollo denominado “Cambio para construir la paz”. Dentro de los programas adelantados por este gobierno se encuentra el Plan Colombia que junto con la ayuda de Estados Unidos buscaba “poner fin al conflicto armado, eliminar el tráfico de drogas y promover el desarrollo económico y social” (Veillette, 2005, p. 2), que permitiría “construir un esfuerzo de paz en tres componentes: conversaciones de paz con la guerrilla; fortalecimiento de las fuerzas de seguridad; y asistencia internacional para financiar programas económicos, políticos, sociales y militares” (Ramsey III, 2009, p. 56).

Y así, mientras Colombia perseguía con este programa eliminar el conflicto interno, Estados Unidos buscaba contener las guerrillas y el narcotráfico, a esto se le llamó seguridad cooperativa.

Posteriormente, aparece Álvaro Uribe Vélez con su política de seguridad democrática desarrollada durante dos periodos presidenciales consecutivos, la cual pretendía la militarización del Estado y la recuperación del territorio para el bienestar de los colombianos, para ello realizó acciones dirigidas a la lucha contra la guerrilla, considerada como grupo terrorista, el paramilitarismo y el narcotráfico (Leal, 2011).

A consideración de Pinzón (citado por Rosanía et al., 2017), Uribe inició una serie de acciones militares ofensivas que condujeron a la recuperación gradual, sistemática y sostenida del control territorial y lanzó una extensa campaña de interdicción contra el narcotráfico y su política de seguridad democrática “reflejó la visión específica de lo que el gobierno comprende por seguridad, la forma de llegar a ella y sobre todo, cuáles son los obstáculos hacia su consolidación” (Páez, 2009, p. 8), neutralizando el ambiente de zozobra e inseguridad existente al interior del país, en pro de la recuperación del territorio.

Al terminar el gobierno de Uribe Vélez, asume el poder por los dos siguientes periodos Juan Manuel Santos Calderón, cuya política integral de seguridad y defensa para la prosperidad estuvo basada no solo en acciones propias de lo que implica la seguridad y defensa de un país, sino que incluye actividades no bélicas en las cuales centró su atención como la ciberseguridad y ciberdefensa; los diálogos de paz para la construcción de una paz estable y duradera; la reforma agraria; la participación política; la lucha contra el tráfico de drogas; el diseño de políticas sociales para la convivencia ciudadana; el desarrollo socioeconómico; la atención oportuna a desastres naturales y catástrofes; la restitución de los derechos de las víctimas del conflicto armado interno; el respeto a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario; el fin del conflicto armado interno y la posterior consecución de recursos económicos a nivel internacional para el pos acuerdo; la defensa de los intereses nacionales y el mejoramiento de la

seguridad pública y ciudadana.

En este periodo presidencial se da un vuelco al concepto de seguridad por cuanto no solo se limitó a la concepción de los problemas internos como origen de los aprietos para la estabilidad del Estado, sino que escoge nociones más extensas con el fin de buscar nuevas alternativas para la solución de las diferentes amenazas existentes, bajo una perspectiva multidimensional, donde las Fuerzas Militares de Colombia sean capaces de asumir nuevos roles tendientes a lograr que Colombia sea un país en paz y con equidad.

Concluido el gobierno anterior, se posesiona como presidente de la República Iván Duque Márquez, quién basa su política de defensa y seguridad para la legalidad, el emprendimiento y la equidad, en el interés nacional principal y prevalente del agua, la biodiversidad y el medio ambiente, convirtiendo entonces en un asunto de seguridad su protección y preservación frente a intereses extranjeros y a la acción depredatoria del narcotráfico, la extracción ilícita de minerales y la deforestación.

De igual forma, para la estructuración de su política de seguridad, tuvo en cuenta los cambios en los escenarios de seguridad, la existencia de amenazas tradicionales y la persistencia de aquellas vinculadas al terrorismo y al delito transnacional, al igual que los delitos que afectan con más severidad a los ciudadanos, por lo que los esfuerzos estatales tienen como propósito de pasar del control militar al control institucional del territorio, generar condiciones de seguridad y convivencia que preserven y potencialicen los intereses nacionales, la independencia, soberanía e integridad del Estado, al tiempo de restablecer y fortalecer la legalidad, promover el emprendimiento, el desarrollo económico para la construcción de una sociedad con equidad y reconocimiento pleno de los derechos humanos (Presidencia de la República, 2019).

Se deduce que la seguridad y defensa nacional ha evolucionado en tanto que ha evolucionado el Estado, pues es la respuesta a las necesidades a momentos históricos, pasando de un concepto predominantemente bélico a uno multidimensional en el que se contemplan otros intereses que se concretan en la sensación de bienestar de los ciudadanos; por ende, debe verse la seguridad y defensa desde una óptica holística y no solo limitada a la respuesta dada al enemigo interno o externo, puesto que incluye, como lo señala Bonett (2009), la defensa nacional, la seguridad ambiental, la política institucional, la seguridad humana, la seguridad ciudadana y la seguridad económica.

Podrán existir actividades que respondan al concepto bélico o multidimensional de la seguridad y defensa nacional, pero habrá otras que aun cuando no han sido consideradas de uno u otro modo, tendrán relación semejante con los aludidos conceptos.

2. Actividades Conexas al Concepto de Seguridad y Defensa Nacional

La Constitución Política de Colombia de 1991 recoge las normas que permiten el funcionamiento del Estado y la sociedad, acentuó el respeto por los derechos humanos individuales y fundamentales con especial protección hacia ellos (Dueñas, 2001).

En la mayoría de las constituciones modernas, se concibe hoy como fines del Estado la seguridad, la vida, la honra, la igualdad, la paz y la solidaridad, junto con fines sociales como la libertad, la seguridad, la igualdad o el derecho; propagando de la misma manera, la obligación de imponer la cultura para la cohesión del pueblo (Molina, 2012).

Para el cumplimiento de éstos fines, estaba definido por el Gobierno nacional cuando reglamentó el sistema de compras y contratación pública bajo la expedición del Decreto 1510 (2013), que a través de la selección abreviada de la que hablaba el artículo 65 se adquirirían los

bienes y servicios con destino a la seguridad y defensa nacional, los requeridos por la Registraduría Nacional del Estado Civil para adelantar el proceso de modernización de la cedulaación, identificación ciudadana, los requeridos por las entidades estatales para acceder a los sistemas de información de la Registraduría y los requeridos para las elecciones populares; también los medicamentos e insumos médicos-quirúrgicos de estrecho margen terapéutico, para enfermedades de alto costo; la prestación de servicios médicos asistenciales y prioritarios para enfermedades de alto costo; el diseño, adquisición, construcción, adecuación, instalación y mantenimiento de sistemas de tratamiento y suministro de agua potable, plantas de agua residual y de desechos sólidos que requieran las Fuerzas Militares y la Policía Nacional; bienes y servicios requeridos directamente para la implementación y ejecución del Sistema Integrado de Emergencia y Seguridad (SIES) y muchos más.

Estos elementos enunciados no necesariamente tenían una destinación bélica para garantizar la seguridad y defensa nacional, pues no hay que perder de vista que la finalidad que tienen las Fuerzas Militares y la Policía Nacional ha ido evolucionando con el tiempo, tal como lo observa Huidrobo (2015) al decir que, fenómenos como el terrorismo, la ayuda humanitaria en catástrofes naturales o crisis sociales, resguardo de procesos electorales, desarrollo científico y tecnológico, operaciones de paz, etc., agregan una labor profesional especializada que otorga asimismo a las Fuerzas Armadas misiones internas o extraterritoriales, más allá de aquellas clásicas en relación con la defensa de la soberanía del Estado. Posición respaldada por el Consejo de Estado, sustentando este enfoque en la concepción amplia que le ha dado la misma Corporación a la seguridad y defensa nacional en diferentes pronunciamientos y, por consiguiente, considera que labores como las realizadas por la Registraduría Nacional del Estado

Civil, constituye un asunto conexo con la seguridad y defensa nacional, manifestada en los siguientes términos:

Si bien el marco funcional de la Organización Electoral - Registraduría Nacional del Estado Civil no comporta, en principio, labores atinentes a la seguridad y defensa nacionales desde un punto de vista orgánico, es dable considerar que el proceso de modernización de la cedulación y la identificación ciudadana, así como el acceso de las entidades estatales a sus sistemas de información sí guarda relación de conexidad con tales materias, habida cuenta de la necesaria relación de apoyo y coordinación que, en cuanto a los fines de la seguridad y el mantenimiento del orden público, se desprende del acceso de las entidades involucradas en estas labores a las bases de datos de la Registraduría, tales como la Fiscalía General de la Nación y su Cuerpo Técnico de Investigación, la Policía y el Ejército Nacional, entre otras, como quiera que la correcta identificación ciudadana compete a la Registraduría, entidad que en nuestro esquema constitucional tiene asignada la guarda de la identidad de las personas (Colombia, Consejo de Estado, 2012, 29 de agosto).

Razón por la cual, desde los años noventa se viene desarrollando una corriente de pensamiento que pone el énfasis fundamentalmente en la seguridad humana como eje para enfrentar la incertidumbre y la conflictividad en el mundo actual, donde el destinatario final de la seguridad no es el Estado, sino el ser humano, distanciándose de un concepto de seguridad de carácter militar, identificándose ciertas categorías para garantizar la seguridad humana desde una perspectiva global: seguridad económica, alimentaria, de salud, ambiental, personal, comunitaria y política (Pizarro, 2018).

La prevención y solución de situaciones conflictivas requiere la utilización de todos los recursos nacionales, sobre todo en aquellos conflictos cuya naturaleza los aparta de los roles militares tradicionales, valorando decididamente la cooperación sobre la confrontación e impulsando el desarrollo económico – social, la integración económica, política, tecnológica, educacional y militar; así como las operaciones de mantenimiento de la paz, la cooperación en

caso de desastres naturales o de asistencia humanitaria, como garantía para la seguridad y bienestar de la sociedad (Tello, 2000).

La clasificación de estas actividades como afines al concepto de seguridad y defensa es el resultado de la evolución que ha tenido el Estado y de las respuestas que se requieren ante nuevas amenazas surgidas del proceso de globalización; estas actividades están encaminadas a asegurar el cumplimiento de los fines estatales y en consecuencia obtener el bienestar de sus asociados.

No puede perderse de vista el criterio finalístico para determinar este tipo de bienes y servicios, el cual puede coincidir en algunos casos con el criterio orgánico en relación con las entidades públicas que en razón de su objeto tienen a su cargo la seguridad y defensa nacional, lo que las hace pertenecer a un especial grupo cobijado bajo la denominación de Sector Defensa.

2.1. Distinción entre los conceptos de seguridad y defensa nacional y sector defensa. Hemos visto como el artículo 2 de la Constitución Nacional consagra los fines esenciales del Estado, los cuales están dirigidos a la búsqueda de la paz mediante la garantía de la seguridad y defensa nacional.

Ugarte (citado por Briones, 2014), al referirse al significado seguridad, la encuentra relacionada directamente con la idea de amenaza, es decir, con el indicio de peligro o riesgo; y, por tanto, las medidas que se adopten para atenuarlos tienen que ver con las características y magnitud de la amenaza, y con los medios y decisiones que se tomen para evitar el daño. Por su parte, la seguridad nacional la fundamenta en los mismos principios, pero hace referencia de manera directa a los elementos que amenazan los valores constitutivos del Estado, a saber, soberanía, independencia e integridad territorial. En tanto que la defensa apunta a aquellas

medidas concretas que se tomen para salvaguardar los intereses expresados en la idea de seguridad; en ese orden de ideas, la defensa tiene relación con los medios materiales, tecnología, infraestructura, entre otros, que dispongan las naciones en pos de cuidar sus intereses y valores fundamentales.

Para Dussán (2005) la seguridad nacional es el “conjunto de acciones hechas por los integrantes de un Estado para obtener y conservar las circunstancias propicias para el logro de su proyecto nacional” (p. 108); mientras que la defensa nacional es el “mantenimiento de las condiciones que le permitan al país asegurar sus intereses primarios, ante posibles amenazas o acciones del exterior” (Dussán, 2005, p. 112).

Según las definiciones anteriores, tanto la seguridad como la defensa nacional están encaminadas a garantizar un ambiente de tranquilidad para los ciudadanos colombianos y evitar cualquier amenaza interna o externa que impida la permanencia de ese estado; su actuar está dirigido a realizar todas las actuaciones necesarias con el fin de garantizar el orden público y restablecerlo cuando se haya perturbado y defender al territorio nacional de amenazas que puedan poner en riesgo la soberanía nacional del territorio.

En este contexto, la defensa nacional se entendería como el medio para generar seguridad; es decir, que la seguridad nacional sería un fin y la defensa nacional sería un medio; en otras palabras, un fin que sería una situación en la cual se puede vivir sin temor y un medio que necesariamente tiene que materializarse en acciones (Sánchez, 2010).

El Consejo de Estado al pronunciarse sobre la definición del concepto de seguridad y defensa nacional, su finalidad, conformación, organismos que la ejercen, alcance de estos conceptos y aplicación en los contratos estatales, enmarca la finalidad de la seguridad en detectar

amenazas que puedan perturbar el orden público, afectar intereses nacionales o desestabilizar las instituciones políticas vigentes, por lo que tiene un carácter preventivo; en tanto que la defensa es el conjunto de acciones que realiza el Estado para defender su territorio y sus legítimas instituciones, es decir, obedece a una labor proteccionista; conceptos que, aunque disímiles, son complementarios para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado y ambos pertenecen a sectores de la administración pública pues la primera noción está encomendada a instituciones y cuerpos de naturaleza civil, y la segunda ha sido organizada en instituciones y cuerpos de naturaleza militar, es decir, que existen unas precisas autoridades, instituciones u organismos del Estado a cuyo cargo se encuentra la defensa y seguridad de la nación, a saber: el Presidente de la República, las Fuerzas Militares: Ejército, Armada y Fuerza Aérea, la Policía Nacional y los organismos que, como la Fiscalía General de la Nación, cumplen funciones de policía judicial, sin perjuicio de que otras entidades u órganos estatales puedan tener asignadas funciones de conservación y manejo del orden público (Colombia, Consejo de Estado, 1997, 30 de enero).

Tales entidades han sido organizadas en un frente común, la guarda de la seguridad y defensa nacional, y cobijadas bajo una misma denominación: “Sector Defensa”. Aun siendo distintos, los conceptos de seguridad y defensa se integran, en la medida que la seguridad da el carácter preventivo de la perturbación del orden público y la defensa el tono de protección territorial; tampoco se alejan del concepto de Sector Defensa pues constitucionalmente las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades.

Por lo anterior, deberá tenerse en cuenta para la clasificación de entidades pertenecientes al Sector Defensa, el concepto multidimensional de seguridad y defensa, puesto que ampliará el criterio orgánico para la clasificación de las mismas, incluyendo posiblemente algunas que no

han sido contempladas y que tienen a su cargo el cumplimiento de estos fines estatales, además que son responsable de la adquisición de los bienes y servicios destinados a la seguridad y defensa nacional, según la clasificación que exista de ellos.

3. Clasificación de los Bienes y Servicios para la Seguridad y Defensa Nacional

Partiendo del concepto de Estado, su formación y el antecedente histórico, doctrinal y normativo del concepto de seguridad y defensa nacional, se le ha relacionado principalmente a la noción de la actividad bélica a cargo de las Fuerzas Militares como repuesta a las amenazas internas y externas que deben ser contrarrestadas para el bienestar de la nación, el mantenimiento de la soberanía y la seguridad del Estado, por lo que “el resto del Estado y la sociedad renunciaron a participar en la definición de las políticas de Seguridad y Defensa, lo cual ha sido contraproducente en el largo plazo” (Andrade, 2012, p. 151), siendo desacertado para el diseño de una política de seguridad y defensa integral en el entendido que no estarían participando todos los actores que hacen parte del Estado.

Es así como surge la necesidad primigenia de intentar a partir de la defensa bélica, enunciar los elementos destinados a salvaguardar la seguridad y defensa nacional, lo que se ve materializado a partir de la expedición del Decreto 695 de 1983 y normas posteriores, donde se relacionan estos elementos desde una concepción de guerra y reservada.

Sin embargo, con la Constitución de 1991 el concepto de seguridad y defensa toma otro rumbo toda vez que reviste mayor importancia el respeto por los derechos individuales, instaurando una noción de seguridad humana basada en la necesidad y los derechos de las personas, entendidos como prioridad para los intereses del Estado, percibiendo el concepto de seguridad ampliamente porque integra nuevas amenazas que no obligatoriamente se relacionan

con el uso de la fuerza, es decir, que “la extensión del concepto de seguridad evolucionó en dos dimensiones: la seguridad humana y la seguridad multidimensional en el marco del sistema interamericano” (Celi, 2015, p. 16).

La seguridad humana se encuentra basada en los postulados del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD (Ramírez & Bolívar, 2017), donde el sujeto principal de la seguridad son los individuos y las comunidades, fomentando sistemas políticos, sociales, económicos, ambientales, militares y culturales que le ofrezcan a todas las personas, los elementos necesarios para alcanzar la paz, el desarrollo y el progreso humano.

En cuanto a la seguridad multidimensional se refiere, a través de ella se amplía los escenarios y las amenazas que impactan la seguridad, contemplando no solo las amenazas tradicionalmente conocidas, sino que incluye nuevas amenazas como el terrorismo, el crimen organizado (transnacional), los desastres naturales, los ataques a la seguridad cibernética, la pobreza extrema y la exclusión social. Con esta nueva visión de la seguridad se entiende las circunstancias actuales que rodean a las sociedades modernas y la necesidad de soluciones integrales a los problemas de seguridad, redefiniendo el principio militar unidimensional en los asuntos de seguridad, entendiendo la importancia de construir escenarios que permitan la estabilización social y la construcción de espacios de convivencia pacífica (Ramírez & Bolívar, 2017).

Con anterioridad a la Ley 1150 de 2007, el criterio para definir la causal de contratación a seguir era el finalístico, de acuerdo al cual la selección se regía por el destino de los bienes y por el órgano titular de la contratación; con la llegada de la Ley 1150 pese a que contempla un criterio teleológico-finalístico del destino de los bienes, lo restringe con la utilización adicional

de un criterio orgánico, al definir de manera taxativa y excluyente, el tipo de entidad que puede hacer uso de la potestad de selección abreviada (Fandiño, 2012).

Así las cosas, solamente puede aplicarse esta causal para la adquisición de bienes y servicios que se requieran para la defensa y seguridad nacional, siempre y cuando se justifique una relación entre la adquisición y la finalidad de seguridad y defensa nacional, y que la adquisición solo puede ser efectuada para dicho propósito.

Respecto al particular, Yong (2015) opina que el criterio para determinar cuáles bienes y servicios deben ser adquiridos mediante esta modalidad es el finalístico, más no el orgánico y objetivo, en los que se deba apreciar al sujeto contratante y la particularidad del bien o servicio. Pues si bien, es cierto existen algunas entidades que por su función, sea más probable acudir a este proceso de selección, no pueden excluirse de dicho proceso otras entidades u organismos del Estado si los bienes y servicios que requieren tiene como causa o motivo determinante la seguridad y defensa nacional, bienes o servicios que pueden estar o no relacionados en la correspondiente norma, puesto que lo importante es la finalidad que se busque con el objeto contractual, el cual para adecuarse a esta forma de selección no debe ser otro que el de servir a la salvaguarda de la integridad y estabilidad del Estado de los riesgos y amenazas que pueda correr por fuerzas internas o externas.

Finalidad que debe tenerse en cuenta desde el nuevo concepto multidimensional de la seguridad y defensa que hace posible la inclusión no solo de bienes y servicios que antes no estaban contemplados para este fin, sino la inserción de entidades estatales que de igual forma anteriormente no estaban consideradas dentro de la clasificación de seguridad y defensa nacional y que tendrían, bajo su responsabilidad, la salvaguarda de las mismas; en todo caso, y mientras

se hace más común la inclusión de la seguridad y defensa multidimensional en el lenguaje colombiano que permita abrir la mente a otras posibilidades, la ausencia de norma que establezca a modo orientador un inventario de bienes y servicios de seguridad y defensa que permita identificarlos sin margen de duda, dificulta utilizar la modalidad de selección abreviada para su contratación, persistiendo de alguna manera la incertidumbre que respecto del tema existe.

El concepto que se ha podido establecer de la seguridad y defensa nacional como fines esenciales del Estado, se traducen en la defensa de la independencia nacional, el mantenimiento de la integridad territorial y el aseguramiento de una convivencia pacífica mediante la articulación de diversos elementos que no siempre suponen la adopción de medidas que comportan la acción militar directa (Colombia, Consejo de Estado, 2008, 27 de marzo). Se tiene de precedente que el Consejo de Estado goza de una reiterada posición en cuanto a la definición de seguridad y defensa nacional se refiere, al considerarlos como presupuesto material de la vigencia efectiva del orden constitucional, que aun cuando no existe norma alguna que los defina, se trata de conceptos que tienen distintas significaciones que imponen la actualización de mecanismos para su efectividad, encontrando su significado en los objetivos que se propone alcanzar el Estado en una época determinada, para proteger a los ciudadanos; por ello, el criterio conforme al cual la seguridad es apenas un conjunto de dispositivos para la guerra, está actualmente superado. El diseño de estrategias de seguridad y defensa nacional supone recurrir no solamente a estrategias estrictamente armamentistas, sino que también impone la formulación de ciertas políticas que constituyen del mismo modo manifestación de la seguridad y defensa nacionales.

Es así como, ni la Ley 1150 (2007) ni su Decreto Reglamentario 1082 (2015) poseen en detalle la relación de bienes y servicios destinados para la seguridad y defensa nacional, como

tampoco definen las entidades públicas que en razón a la materia, objeto, cometidos y funciones puedan hacer uso de la modalidad de selección abreviada para contratar este tipo de bienes y servicios, dejando enteramente al criterio finalístico del operador contractual la responsabilidad de la determinación de los mismos, situación riesgosa puesto que aún no se aplica el concepto multidimensional de seguridad y defensa.

Es necesario que normativamente haya una lista orientadora de bienes y servicios destinados a la seguridad y defensa nacional, en el entendido que el concepto de seguridad ha tenido evolución a tal punto de que hoy sea un poco más amplio y tenga una concepción multidimensional como se evidenció, para no incurrir en el desbordamiento de la facultad reglamentaria del Gobierno Nacional y de interpretación de los servidores públicos, pese a la discrecionalidad administrativa que le permite llenar los vacíos en relación con conceptos indeterminados como la seguridad y defensa; le correspondería al legislativo regular sobre el particular, máxime cuando para efectos tributarios son exentos de IVA de acuerdo con el Estatuto Tributario, los bienes y servicios que han sido a lo largo de la historia relacionados para la seguridad y defensa vistos de manera beligerante; en todo caso, deben tenerse dentro de la clasificación los bienes y servicios tanto los bélicos como los no bélicos y aquellas actividades consideradas como conexas a la seguridad y defensa.

4. Similitudes y Diferencias entre los Bienes y Servicios con destino a la Seguridad y Defensa Nacional y al Sector Defensa

Si se toman como referencia los artículos 65 y 78 del Decreto 1510 (2013), en ellos estaban contenidos los bienes y servicios destinados para la seguridad y defensa nacional y los utilizados por las entidades pertenecientes al Sector Defensa para el cumplimiento de los fines esencial del Estado, los cuales seguían tanto la noción de lo bélico o armamentista propiamente

dicho, como el concepto multidimensional de los mismos ya ampliamente referenciado.

De la revisión del articulado se infiere que tanto los bienes y servicios destinados a la seguridad y defensa como los destinados a ser contratados por el Sector Defensa, guardaban estrecha relación entre ellos puesto que, a pesar de que la norma de la época los agrupó en dos artículos diferentes, son similares teniendo en cuenta que están destinados al cumplimiento del mismo objetivo fundamental que consiste en promover la prosperidad general, defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial, asegurar la convivencia pacífica, la vigencia de un orden justo y la defensa de la soberanía.

Adicionalmente, incursionaron en la esfera multidimensional de la seguridad y defensa al considerar ser contratados para este fin, los bienes y servicios requeridos para la ciberdefensa y ciberseguridad, por la Registraduría Nacional del Estado Civil, los medicamentos e insumos médicos-quirúrgicos de estrecho margen terapéutico, para enfermedades de alto costo, la prestación de servicios médicos asistenciales y prioritarios para enfermedades de alto costo, bienes y servicios requeridos directamente para la implementación y ejecución del Sistema Integrado de Emergencia y Seguridad (SIES), los bienes, obras y servicios derivados de la compensación a cargo de países y proveedores de los bienes y servicios previstos en el artículo 65 y 78 llamados *offset*, cuyo propósito era incentivar la transferencia de tecnología tanto al sector público como al sector real, así como favorecer el desarrollo industrial y social del país; se encontraban de igual forma los contratos celebrados por la Fiscalía General de la Nación o el Consejo Superior de la Judicatura que requerían reserva, los bienes, obras y servicios para garantizar la defensa y seguridad de la infraestructura petrolera, minera, energética, vial, de comunicaciones y para la erradicación de cultivos ilícitos, los contratos celebrados por el Instituto Nacional de Vías (Invías) para el desarrollo del Programa de Seguridad de Carreteras,

siempre que la adquisición de bienes, obras o servicios se hiciera con recursos que administrara con destinación específica para el Sector Defensa.

Tales bienes y servicios podían ser adquiridos para ese propósito (la seguridad y defensa nacional) por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, las entidades del Sector Defensa, la Dirección Nacional de Inteligencia, la Fiscalía General de la Nación, el INPEC, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios SPC, la Unidad Nacional de Protección, la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Superior de la Judicatura, aunque debieron ser incluidas muchas más entidades si se tiene en cuenta que para la fecha de expedición del Decreto, el concepto de seguridad y defensa ya se había desarrollado suficientemente al punto de ser considerado multidimensional.

La disposición normativa que facultaba a estas entidades fue declarada nula, al considerarse que el ejecutivo había excedido su potestad reglamentaria señalando las entidades amparadas para realizar la compra de bienes y servicios bajo esta causal, criterio que se acerca a la función multidimensional de la seguridad y defensa que permite que sean muchas más las entidades inmersas en el mencionado concepto, resultando oportuno que el legislador considere realizar una enunciación de las entidades que desde el punto de vista multidimensional de la seguridad y defensa, pueden contratar este tipo de bienes y servicios.

Actualmente el Decreto 1082 (2015) consagra la causal de selección abreviada para la adquisición de bienes y servicios para la defensa y seguridad nacional de manera general, no define las entidades que pueden hacer uso de la causal, tampoco los bienes y servicios incluidos allí, lo que significa que le corresponde a cada una de las entidades contratantes analizar y definir, primero, si la correspondiente entidad la puede usar y, segundo, los bienes y servicios a

los que le aplica esta modalidad, teniendo en cuenta como lo señaló el Consejo de Estado al resolver la demanda de nulidad del artículo 65 del Decreto 1510 (2013), “la relación existente entre los bienes a adquirir, la satisfacción de las necesidades que ellos procurarán para la defensa y seguridad nacional y las funciones a su cargo” (Colombia, Consejo de Estado, 2018, 24 de mayo).

Lo anterior puede acarrear, de igual forma, el desbordamiento de la interpretación respecto a qué entidades les corresponde el uso de la causal con los correspondientes bienes y servicios a adquirir, si no se observan con los ojos del concepto multidimensional de la seguridad y defensa nacional.

En todo caso, no existen diferencias entre los bienes y servicios con destino a la seguridad y defensa nacional y al Sector Defensa, al creer que responden al mismo fin.

Es claro que para salvaguardar la seguridad y defensa de un Estado con el ánimo de cumplir con los cometidos que le han sido encomendados, las entidades públicas necesitan realizar acciones unificadas tendientes a reducir las amenazas que vulneran la seguridad y defensa del territorio colombiano; por ello requieren contratar bienes y servicios destinados al cumplimiento de esta función estatal, de acuerdo a las formas previstas en el régimen jurídico actual, que para el caso se traducen en dos: la selección abreviada y la contratación directa.

5. La Selección Abreviada como Modalidad de Selección para la Adquisición de Bienes y Servicios con destino a la Seguridad y Defensa Nacional

El legislativo ha previsto la adquisición de bienes y servicios con destino a la seguridad y defensa nacional, de tal manera que refleje una Colombia acorde con las nuevas tendencias y conceptos de administración y gobierno.

Es por ello, que el Estatuto General de Contratación¹ enumera unos principios que deben ser tenidos en cuenta al momento de elegir al contratista y celebrar contratos públicos (transparencia, economía, responsabilidad, de la ecuación contractual, de la interpretación de las reglas contractuales y selección objetiva), junto con los principios de la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución Nacional y los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad, buena fe, eficiencia, participación, responsabilidad y transparencia establecidos en la Ley 489 (1998)².

En cuanto a la clasificación de las entidades estatales y la calidad de servidores públicos, ha dicho la Corte Constitucional que la Ley 80 posee su propia relación de los sujetos que contratan a nombre del Estado, dotados o no de personería jurídica, pero facultados para contratar a nombre de él e intervenir en la ejecución de los contratos; considera que los servidores públicos son personas naturales que prestan sus servicios dependientes a las entidades estatales, a excepción de las asociaciones y fundaciones de participación mixta sobre las cuales se predica tal denominación sobre el representante legal y de los funcionarios de los niveles directivo, asesor, o ejecutivo o sus equivalentes en quienes se delegue la celebración de contratos, así como a los miembros de las corporaciones públicas que tienen capacidad para celebrar contratos en representación de éstas (Colombia, Corte Constitucional, 1998, 7 de octubre).

Esta posición de la Corte es el resultado del análisis realizado sobre los sujetos que en virtud de la ley, participan en el proceso de la contratación y la necesidad de realizar su objeto,

¹ Ley 80 de 1993 “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”.

² Ley 489 de 1998 “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.

establece las actividades que cada uno de ellos debe cumplir dentro del referido proceso y sobre los cuales la ley delimita el campo de las responsabilidades que les corresponden a las entidades estatales, a los servidores públicos y a los contratistas, en armonía con los preceptos de la Constitución, originadas en sus acciones u omisiones, cuando quiera que éstas irrogan perjuicios a cualquiera de los sujetos de la relación contractual.

La Ley 80 (1993, art. 24, num. 1, lit. i, derogado por la Ley 1150 de 2007) junto con sus decretos reglamentarios y leyes que la modificaron y que desaparecieron del ordenamiento jurídico, de igual forma contemplaron como excepción para el uso de la licitación, la adquisición de bienes y servicios requeridos para la defensa y seguridad nacional.

Las modalidades de selección del contratista son perfeccionadas por la Ley 1150 (2007), tomando como sustento las contempladas en la Ley 80 (1993) e incluyendo nuevas al campo de la contratación estatal, dentro de las cuales se encuentra la licitación pública como regla general, acompañada de la selección abreviada, el concurso de méritos, la contratación directa y la contratación de mínima cuantía.

La selección abreviada fue creada “para permitir la existencia de procedimientos de selección que, basados estrictamente en los principios cardinales de la contratación pública, permitan de manera ágil la adopción de decisiones de selección” (Exposición de motivos Ley 1150 de 2007, 2005).

Señala la Ley 1150 (2007, art. 2, num. 2) que esta modalidad se encuentra prevista para aquellos casos en que por las características del objeto a contratar, las circunstancias de la contratación o la cuantía o destinación del bien, obra o servicio, requieran adelantarse procesos simplificados para garantizar la eficiencia de la gestión contractual, determinando dentro de sus

causales la contratación de bienes y servicios que se necesiten para la seguridad y defensa nacional; es, por regla general, una actividad que se debe cumplir mediante procesos ágiles y simplificados, por la naturaleza misma del asunto que implica la reserva, pero el inadecuado uso de la misma llevó a que la contratación de los bienes y servicios destinados a la defensa y seguridad, no sometidos a reserva, se sacaran de la contratación directa y pasaran a la modalidad de selección abreviada (Palacio, 2014).

El Gobierno nacional reglamentó la selección abreviada a través del artículo 65 del Decreto 1510 (2013), definiendo en 18 numerales cuales serían los bienes y servicios a contratar para la seguridad y defensa nacional que no requerían reserva para su adquisición. Pese a ello, el artículo fue suspendido de manera provisional por el Consejo de Estado, en su totalidad, al considerar que construir una lista de bienes y servicios que por su relación con la seguridad y defensa nacional definiera la aplicación de la causal, estaría desdibujando el criterio finalístico perseguido, puesto que se trataría de un criterio objetivo o material (Colombia, Consejo de Estado, 2014, 14 de mayo), aclarando la misma Corporación que al suspender los efectos de dicha norma el procedimiento de selección abreviada para la adquisición de bienes y servicios para la defensa y seguridad nacional, quedó desprovisto temporalmente de marco reglamentario y, en esa medida, para la celebración de los respectivos contratos requeridos para esa finalidad deberá acudirse a la regla general de selección de contratistas o a la selección abreviada cuando su cuantía así lo permita (Colombia, Consejo de Estado, 2014, 27 de junio).

Contra el Auto del 14 de mayo de 2014 se interpuso recurso de súplica que al resolverse revocó la medida de suspensión provisional del artículo 65 del Decreto 1510, por considerar que el Gobierno nacional al establecer las distintas categorías de bienes y servicios que guardan relación con la defensa y seguridad nacional, en nada se opone al criterio de destinación o

finalidad que acogió el legislador, puesto que la norma tiene como propósito evitar que las entidades estatales abusen de la modalidad de contratación, encauzado a través de ella la adquisición de cualquier tipo de bien o servicio arguyendo la destinación a la defensa y seguridad nacional. En consecuencia, “la entidad pública deberá razonar, en cada caso, la relación existente entre el bien, obra o servicio que se pretende adquirir o contratar, con la defensa y seguridad nacional” (Consejo de Estado, 2015, 19 de noviembre).

Pese a lo anterior, ante la suspensión del artículo 65 del Decreto 1510 (2013), se expidió el Decreto 1965 (2014), a través del cual se incorporó en el citado Decreto 1510, el artículo 65A que reglamentaba el literal i), numeral 2 del artículo 2 de la Ley 1150 (2007), pero sin definir qué bienes y servicios estarían allí previstos; el resultado de la expedición de este Decreto reglamentario, fue la derogatoria tácita del mencionado artículo 65 aun cuando su aplicación estaba suspendida.

El Decreto 1510 (2013), fue compilado en el Decreto 1082 (2015) reglamentario general del sistema de compras y la contratación pública colombiana que pareciera a simple vista ser aplicable solo para el sector de planeación, pero no es así porque recogió todo el anterior Decreto y ajustó sus textos en las suspensiones provisionales del Consejo de Estado (Gómez, 2015).

Conforme al Decreto 1082 (2015, art. 2.2.1.2.1.2.26.), las entidades estatales que pretendan contratar bienes y servicios para la seguridad y defensa nacional, deberán hacerlo bajo el procedimiento establecido para la selección abreviada de menor cuantía; pero, si su adquisición obedece a bienes de características técnicas uniformes y de común utilización, la entidad estatal utilizará el procedimiento de subasta inversa, compra por catálogo derivado de la celebración de Acuerdos Marco de Precios o a través de bolsa de productos.

Es importante que exista absoluta claridad respecto de las causales de procedencia de las modalidades de selección, de tal manera que la Entidad sin lugar a dudas, pueda optar por el procedimiento más ajustado para la adquisición de bienes y servicios para el cumplimiento de sus fines y no quede a la interpretación subjetiva de la Administración; de lo contrario, ante la concurrencia de varias causales o modalidades de selección para un mismo objeto de contratación, se deberá acudir a los principios generales de la contratación estatal para decidir cuál debe utilizarse.

Resulta oportuno en este punto traer a colación lo planteado por Guzmán (2011), quien refiere que: “la selección abreviada, como modalidad de selección de contratistas, debe utilizarse cuando alguno de los supuestos regulados en sus causales resulta del estudio y análisis que la entidad realiza para la determinación del respectivo proceso” (p. 336). Este criterio es aplicable para todas las modalidades de selección contenidas en nuestro ordenamiento jurídico contractual.

La demanda de nulidad contra el artículo 65 del Decreto 1510 (2013) fue resuelta y se resolvió declarar la legalidad condicionada de la enumeración de bienes y servicios, con excepción del ordinal 17, en el sentido de que la entidad pública del orden nacional que acuda a esta modalidad de contratación, establezca la relación existente entre los bienes y servicios a adquirir, la satisfacción de las necesidades que ellos procurarán para la defensa y seguridad nacional y las funciones a su cargo (Consejo de Estado, 2018, 24 de mayo).

En opinión del Consejo de Estado, cuando la Ley 1150 (2007) se refirió a los bienes y servicios que se requieran para la defensa y seguridad nacional, incorporó en la sintaxis de esa causal de contratación tanto un criterio finalista (“para”) como también uno de necesidad (“requeridos”), criterios a partir de los cuales se dedujo que la interpretación y la aplicación de

esa disposición legal entrañaba, respectivamente, un “juicio de adecuación” y un “juicio de necesidad”, viéndose la necesidad reflejada en la determinación de los bienes y servicios para procurarla bajo supuestos de razonabilidad y proporcionalidad; en cuanto a la adecuación, no puede realizarse ex ante en desarrollo de la reglamentación, puesto que este implica que cada entidad u organismo del orden nacional contratante realice un análisis que le posibilite establecer si la adquisición de los bienes y servicios señalados previamente por el Gobierno nacional le permite cumplir con sus funciones constitucionales y legales y, adicionalmente, si con tal adquisición se procura la defensa y seguridad nacional.

Le atañe a la entidad del orden nacional contratante, en cada caso, el deber de establecer la relación existente entre los bienes y servicios específicos a adquirir, la satisfacción de las necesidades que ellos procurarán para la defensa y seguridad nacional y las funciones a su cargo (Consejo de Estado, 2015, 23 de julio). Insiste el Consejo de Estado al referirse al juicio de necesidad que con él se pretende establecer, dadas unas condiciones materiales preexistentes, cuáles bienes y servicios, por su naturaleza misma, son requeridos para atender ese concepto vago e impreciso de la seguridad y defensa nacional, en tanto que, la valoración de la necesidad será un reflejo de la realidad social, cultural y económica del Estado en un momento determinado.

A pesar de la declaratoria de legalidad condicionada del artículo 65 del Decreto 1510 (2013), por considerar que la enumeración de los bienes y servicios allí relacionados se encontraban ajustados al ordenamiento superior, al haberse expedido el Decreto 1965 (2014) mediante el cual se adicionó el artículo 65A al Decreto 1510 (2013), éste derogó tácitamente el artículo 65 y por ende la lista de bienes y servicios en él contenida también desaparecieron del

orden jurídico; el hecho de haberse declarado su legalidad, no significa que recobran su eficacia jurídica puesto que no se encuentra vigente.

Es de anotar que aun cuando la discrecionalidad administrativa esté sometida al control de los jueces, cuyos poderes pretenden sustituir la actividad jurídica de la administración en caso de considerarla ilegítima, antijurídica o arbitraria, podría dificultar la realización de los fines económicos y sociales que persigue la administración en beneficio de los ciudadanos ante la judicialización ilimitada de la actividad administrativa, toda vez que la función de la administración no se limita únicamente a la aplicación automática de las leyes que dicta el legislativo, pues su finalidad esencial es satisfacer las necesidades públicas de las personas que habitan en el territorio del Estado y de sus nacionales fuera de él.

El ámbito de la discrecionalidad judicial se ve reducida ante los conceptos jurídicos indeterminados (seguridad y defensa), convirtiéndose en un arbitrio extraordinario que lleva a los administradores y jueces a crear la norma concreta aplicable al caso, adoptando fórmulas elásticas para utilidad pública, salud pública, interés público, etc., más aún cuando existe para el legislativo la imposibilidad de predeterminedar todas las conductas posibles de la administración, dejando un ancho margen de discrecionalidad ante la presencia de normas incompletas o vacíos normativos (Cassagne, 2009).

Es decir, que el Gobierno nacional mediante el uso de su potestad reglamentaria y discrecionalidad administrativa pretendió, al señalar los bienes y servicios destinados para la seguridad y defensa nacional, así como la forma para su adquisición y las entidades que podían hacer uso de la misma, llenar el vacío normativo existente en relación con este tema que bien puede permitir el cumplimiento de los fines estatales dirigidos a la obtención del bienestar

general.

Quiso el legislador que la selección abreviada fuera un mecanismo excepcional, con el fin de buscar la eficiencia y transparencia en la gestión contractual a través de nuevos mecanismos de selección más simplificados (Fandiño, 2014); pero en la práctica dista mucho que así sea, puesto que las entidades estatales no cuentan con los elementos suficientes para realizar el juicio de necesidad y adecuación para definir el tipo de bienes y servicios que pueden ser contratados bajo esta modalidad de selección, por lo que resultaría más expedito si existiera una enumeración orientadora de los mismos.

Conclusiones

1. Los bienes y servicios destinados para la seguridad y defensa nacional que pueden ser contratados bajo la modalidad de selección abreviada, son los relacionados con el concepto multidimensional de la seguridad que contempla no solo las amenazas tradicionalmente conocidas, sino que incluye nuevas amenazas como el terrorismo, el crimen organizado (transnacional), los desastres naturales, los ataques a la seguridad cibernética, la pobreza extrema y la exclusión social; encontrándose en esta clasificación los bienes y servicios requeridos para la ciberdefensa y ciberseguridad, los medicamentos e insumos para enfermedades de alto costo, la prestación de servicios médicos asistenciales y prioritarios para enfermedades de alto costo, bienes y servicios destinados a la seguridad económica, alimentaria, ambiental, personal, comunitaria, política, etc.

2. Se debe tener en cuenta para la debida aplicación de la causal de selección abreviada que la seguridad y defensa está prevista para el mantenimiento de la soberanía estatal y la protección del territorio nacional, y se extiende a la protección de la sociedad civil, por ende,

la contratación a través de esta modalidad debe responder a un criterio finalístico y orgánico más amplio puesto que el destino de los bienes y el tipo de entidades que pueden hacer uso de la modalidad obedecen a un concepto multidimensional en el que el objeto contractual no debe ser otro que el de servir a la salvaguarda de la integridad y estabilidad del Estado junto con el bienestar de sus asociados. El concepto de seguridad y defensa individualmente considerados, no se circunscribe únicamente a la definición bélica que han tenido a lo largo de la historia, sino que actualmente obedece a una noción multidimensional que se ha venido desarrollando a partir de la Constitución de 1991, redefiniendo el principio militar unidimensional en los asuntos de seguridad, lo cual permite abarcar de una manera mucho más extensa las viejas y nuevas amenazas a las que se ha visto enfrentado el país, cumpliendo efectivamente con los objetivos para los que ha sido creado el Estado, generando bienestar entre los habitantes del territorio nacional.

3. Las nociones de seguridad y defensa son diferentes entre sí pero complementarias, por cuanto están dirigidas al cumplimiento de los fines esenciales del Estado, haciendo a su vez parte de los mismos como fin último que es el bienestar general, guardando estrecha relación con los bienes y servicios destinados al Sector Defensa, el cual agrupa a las entidades estatales que de manera multidimensional tienen a su cargo la salvaguarda de la seguridad y defensa nacional.

4. Con el ánimo de que las entidades estatales que adelantan los procesos de contratación no desborden su facultad de interpretación normativa, así como su discrecionalidad administrativa, se requiere que el legislador relacione a modo de orientación, los bienes y servicios destinados para la seguridad y defensa nacional teniendo en cuenta la definición multidimensional que de ellos existe, y consecuentemente las entidades a las que en virtud de este concepto multidimensional se les hace extensiva la aplicación de esta causal de contratación.

Referencias

Doctrina

Andrade, O. (2012). Relaciones Cívico – Militares en Colombia: Apuntes para un Estado del Arte. *Revista Análisis Internacional*. (6), 151.

Arango, R. (2002). La construcción de la nacionalidad. En R. Sierra, (Ed.), *Miguel Antonio Caro y la cultura de su época*. Bogotá: Universidad Nacional.

Barrachina, E. (1992). Diccionario de Derecho Público. Barcelona: Promociones y Publicaciones Universitarias S.A.

Bobbio, N., Matteucci, N., & Pasquino, G. (2004). Diccionario Político. En A. Villegas, *Seminario de historia del pensamiento político. La noción y concepto de Estado desde la antigüedad hasta la Edad Moderna a través de sus pensadores*. Chile: Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Recuperado de <http://www.e-historia.cl/e-historia/la-nocion-y-concepto-de-estado-desde-la-antigüedad-hasta-la-edad-moderna-a-traves-de-sus-pensadores/>

Bonett, M. (2009). Seguridad en construcción en América Latina. Bogotá: Universidad del Rosario.

Briones, D. (2014). Reflexiones sobre la estrategia de Seguridad Nacional Española: lecciones para Sudamérica. *Revista Científica General José María Córdova*, 12(13), 107-124. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/recig/v12n13/v12n13a04.pdf>.

- Burone, J. (2013). La Defensa Nacional en el Uruguay: Análisis del contenido de la Ley No. 18.650. “Marco de Defensa Nacional”. En E. Haedo, *Conceptos de Seguridad y Defensa de los Países Iberoamericanos, desde la óptica de sus colegios de defensa*. Montevideo-República Oriental del Uruguay: Centro de Altos Estudios Nacionales (Colegio de Defensa del Uruguay).
- Bushnell, D. (2007). Colombia una Nación a pesar de sí misma: nuestra historia desde los tiempos precolombinos hasta hoy. Bogotá: Editorial Planeta.
- Camargo, P. (2008). Introducción al Estudio Práctico del Derecho y del Estado. Bogotá: Editorial Leyer.
- Camargo, P. (2013). Tratado de derecho internacional público (5 ed.). Bogotá: Editorial Leyer.
- Cassagne, J. (2009). La Discrecionalidad Administrativa. *Foro Jurídico*, (9). Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/forojuridico/article/view/18518/18758>
- Celi, P. (2015). La Seguridad Multidimensional ante los actuales retos de Seguridad: La Seguridad Multidimensional en la Región. En S. Alda & S. De Sousa (Ed.), *La Multidimensionalidad de la Seguridad Nacional: retos y desafíos de la región para su implementación*. Madrid. Recuperado de https://issuu.com/s.sofia/docs/la_multidimensionalidad_de_la_segur_700d028bf3e998
- Colegio de Altos Estudios Estratégicos (2013). Concepto de Seguridad y Defensa Nacional. En E. Haedo, *Conceptos de Seguridad y Defensa de los Países Iberoamericanos, desde la óptica de sus colegios de defensa*. Montevideo-República Oriental del Uruguay: Centro de Altos Estudios Nacionales (Colegio de Defensa del Uruguay).

Córdoba (2008). Liberalismo y Democracia en la Perspectiva de Norberto Bobbio. *PORIK AN*, (12), 254. Recuperado de

http://www.unicauca.edu.co/porik_an/imagenes_3noanteriores/No.12porikan/articulo10.pdf

De la Cueva, M. (2004). La Idea de Estado. En A. Villegas, *Seminario de historia del pensamiento político. La noción y concepto de Estado desde la antigüedad hasta la Edad Moderna a través de sus pensadores*. Chile: Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Recuperado de <http://www.e-historia.cl/e-historia/la-nocion-y-concepto-de-estado-desde-la-antigüedad-hasta-la-edad-moderna-a-traves-de-sus-pensadores/>

Dueñas, O. (2001). Lecciones de Teoría Constitucional (1 ed.). Bogotá: Ediciones Librería del Profesional.

Duque, I. (2019). Política de defensa y seguridad para la legalidad, el emprendimiento y la equidad. Recuperado de https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_seguridad2019.pdf

Dussán, O. (2005, julio). Seguridad y Defensa Nacional. *Revista Derechos y Valores*. (8), 108, 112.

Economía y negocios. (2019, 4 de mayo). Así se buscarán productividad y equidad con el Plan de Desarrollo. *El Tiempo*. Recuperado de <https://m.eltiempo.com/economia/sectores/puntos-mas-importantes-del-plan-nacional-de-desarrollo-del-presidente-ivan-duque-357100>

- Fandiño, J. (2012). *Modalidades de Selección de Contratistas*. Bogotá: Editorial Leyer.
- Fandiño, J. (2014). *La Contratación Estatal*. Bogotá: Editorial Leyer.
- Gómez, I. (2015). *El Derecho de la Contratación Pública en Colombia. Análisis y comentarios a los reglamentos-Nuevo Decreto 1082/2015 (2 ed.)*. Bogotá: Editorial Legis.
- Gutiérrez, M. (2016). *¿La bolsa de productos, es el sistema de compra más eficiente para las entidades estatales comparada con la selección abreviada por subasta inversa?* (tesis de especialización). Universidad Santo Tomás, Bogotá, Colombia. Recuperado de <https://repository.usta.edu.co/handle/11634/2113>
- Guzmán, J. (2011). La selección abreviada. Una modalidad dirigida a la efectividad de la actividad contractual de las entidades del Estado. En R. Araujo, *La Ley 1150 de 2007. ¿Una respuesta a la eficacia y transparencia en la contratación Estatal?*. Colombia: Universidad del Rosario. Recuperado de https://app.vlex.com/#CO.practico_contratacion_estatal/search/jurisdiction:CO/la+ley+1150/CO.practico_contratacion_estatal/sources/6131
- Huidrobo, R. (2015). La Función de Defensa y las Fuerzas Armadas. En M. Rodríguez, *Curso de derecho administrativo Iberoamericano*. Madrid - España: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Recuperado de https://app.vlex.com/#CO.practico_contratacion_estatal/sources/14001
- Instituto Nacional de Defensa (2013). La Seguridad y Defensa en el Desarrollo Integral del Estado Ecuatoriano. En E. Haedo, *Conceptos de Seguridad y Defensa de los Países Iberoamericanos, desde la óptica de sus colegios de defensa*. Montevideo-República

Oriental del Uruguay: Centro de Altos Estudios Nacionales (Colegio de Defensa del Uruguay).

Jellinek, G. (2000). Teoría General del Estado. México: Fondo de Cultura Económica.

Recuperado de <https://www.academia.edu/10129015/Jellinek-Georg-Teoria-General-Del-Estado>

Leal, F. (2011, septiembre – diciembre). Una visión de la seguridad en Colombia. *Análisis político*. (73). 8.

Llantén, N. (2018). Polibio y las razones de la victoria romana sobre los reinos helenísticos: El rostro de la Batalla en la Antigüedad. *Revista de historia (Concepción)*, 25(2). doi: 10.4067/S0717-88322018000200089. Recuperado de https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0717-88322018000200089&script=sci_arttext

Maquiavelo, N. (1999). El Príncipe. Elaleph.com. Recuperado de https://ocw.uca.es/pluginfile.php/1491/mod_resource/content/1/El_principe_Maquiavelo.pdf

Martín, S. (2013). Seguridad y Defensa: Una visión desde los países Iberoamericanos. En E. Haedo, *Conceptos de Seguridad y Defensa de los Países Iberoamericanos, Desde la óptica de sus colegios de defensa*. Montevideo-República Oriental del Uruguay: Centro de Altos Estudios Nacionales (Colegio de Defensa del Uruguay).

Martínez, L. (1970). Historia Extensa de Colombia. Bogotá: Editorial Lerner.

- Molina, C. (2012). Fines del Estado. En L. López (Ed.), *Derecho Constitucional General* (4 ed.). Medellín: Universidad de Medellín.
- Monroy, C. (2012). Del Federalismo a Regeneración, el paso de Estados soberanos a Departamento político – administrativos: Boyacá, 1886 – 1903. *Historiela*, (4), 218 – 239.
- Naranjo, V. (2014). Teoría Constitucional e Instituciones Políticas. (12 ed.). Bogotá: Editorial Temis S.A.
- Naujoël. (2019). El Ejército y su organización en la Edad Media. DerechoUned. Recuperado de <https://derechouned.com/libro/historia/2127-el-ejercito-y-su-organizacion>.
- Nievas, F. (2010). La forma de la guerra en el absolutismo. *Revista cuadernos de marte*. (1). Recuperado de http://webiigg sociales.uba.ar/revistacuadernosdemarte/nro0/0_Nievas.pdf.
- Ortiz, J. (2005). Aproximación al Estado. *Derecho Constitucional General* (5 ed.). Bogotá: Universidad de Medellín.
- Páez, P. (2009). Incidencias de la Política de Seguridad Democrática del Gobierno de Álvaro Uribe en las Relaciones Bilaterales con Venezuela 2002 – 2008. Bogotá: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.
- Palacio, J. (2014). La contratación de las entidades estatales (7 ed.). Medellín: Librería Jurídica Sánchez R. Ltda.

- Pérez, D. (2009). El concepto de soberanía en el texto constitucional. *Iuris Dictio. Revista de Derecho*, 8 (12). Recuperado de <http://revistas.usfq.edu.ec/index.php/iurisdiction/article/view/683/977>
- Pizarro, E. (1987). La profesionalización Militar en Colombia II: El periodo de la violencia. *Análisis Político*, (2), 8.
- Pizarro, E. (2018). De la guerra a la paz. Las fuerzas militares entre 1996 y 2018 (1 ed.). Bogotá: Editorial Planeta Colombiana S.A.
- Presidencia de la República de Colombia (2019). Abecé de la Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad. Recuperado de <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190206-Abece-de-la-Politica-de-Defensa-y-Seguridad-para-la-Legalidad-el-Emprendimiento-y-la-Equidad.aspx>
- Ramírez, C. (2012). El Conflicto Colombiano: Génesis de decisiones políticas de Colón a Juan Manuel Santos Calderón. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.
- Ramírez, N. (2003, abril). Defensa Nacional, seguridad nacional. *Revista de las Fuerzas Armadas*. (58), 48-50.
- Ramírez, Y., & Bolívar, C. (2017). Consolidación multidimensional del territorio; hacía un concepto de Seguridad para el posacuerdo. En C. Álvarez (Ed.), *Escenarios y desafíos de la seguridad multidimensional en Colombia*. Bogotá: Escuela Superior de Guerra.
- Ramsey III, R. (2009). El Billar to Operations Fenix and Jaque: The Colombian Security Force Experience. Fort Leavenworth: Combat Studies.

Revista Ecos. (2017, marzo). Editorial. *Revista Ecos.* (149), 3.

Rosanía, N., Sánchez D. & López G. (2017). Rupturas y continuidades de la seguridad y defensa en Colombia: De la seguridad nacional a la seguridad multidimensional. En C. Álvarez (Ed.), *Escenarios y desafíos de la seguridad multidimensional en Colombia*. Bogotá: Escuela Superior de Guerra.

Sánchez, R. (2010, diciembre). El desconocimiento de la seguridad y defensa nacional: ¿un error estructural?. *Revista de las Fuerzas Armadas.* (83), 11-13.

Santos, M. (2004). *Apuntes de Estrategia sobre Seguridad y Defensa Nacional* (1 ed.). Bogotá: Editorial Imprenta y Publicaciones de las Fuerzas Militares.

Soto, J. (2013). Definiciones Relacionadas con la Seguridad y la Defensa. En E. Haedo, *Conceptos de Seguridad y Defensa de los Países Iberoamericanos, desde la óptica de sus colegios de defensa*. Montevideo-República Oriental del Uruguay: Centro de Altos Estudios Nacionales (Colegio de Defensa del Uruguay).

Tello, A. (2000). Conceptos de seguridad y defensa. *Revista Estudios. Relaciones Internacionales*, (19), 135-137. Recuperado de <http://revistas.unlp.edu.ar> > RRII-IRI > [article](#) > [download](#).

Valeriano – Ferrer, F. (2013). *Apuntes sobre Defensa Nacional* (1 ed.). Perú: División de Publicaciones de la Escuela Superior de Guerra Naval. Recuperado de <http://virtual.esup.edu.pe/bitstream/ESUP/28/1/Apuntes%20sobre%20Defensa%20Nacional.pdf>

Veillette, C. (2005). CRS Report for Congress, Plan Colombia: A progress Report. Washintong: Congressional Research Service.

Vega, R. (2015). La Dimensión Internacional del Conflicto Social y Armado en Colombia: Injerencia de los Estados Unidos, Contrainsurgencia y Terrorismo de Estado. Bogotá: Centro de Memoria Histórica.

Vera, F. (2013). El Desafío: Construcción del Estado Plurinacional de Bolivia. Reflexiones sobre la Seguridad y Defensa. En E. Haedo, *Conceptos de Seguridad y Defensa de los Países Iberoamericanos, desde la óptica de sus colegios de defensa*. Montevideo-República Oriental del Uruguay: Centro de Altos Estudios Nacionales (Colegio de Defensa del Uruguay).

Vizcardo, R. (2013). Fundamentos Conceptuales y Filosóficos de la Seguridad y Defensa en el Perú. En E. Haedo, *Conceptos de Seguridad y Defensa de Los Países Iberoamericanos, desde la óptica de sus colegios de defensa*. Montevideo-República Oriental del Uruguay: Centro de Altos Estudios Nacionales (Colegio de Defensa del Uruguay).

Yong, S. (2015). El Contrato Estatal en el contexto de la Nueva Legislación (4 ed.). Bogotá: Grupo Editorial Ibañez.

Normatividad

Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia (1863). 8 de mayo.

Decreto Ley 1670 (1975), Diario Oficial No. 34.388, 29 de agosto.

Decreto Ley 150 (1976), Diario Oficial No. 34.492, 18 de febrero.

Decreto Ley 222 (1983), Diario Oficial No. 36.189, 9 de febrero.

Decreto 893 (1966), Diario Oficial No. 31.920, 30 de abril.

Decreto 695 (1983), Diario Oficial No. 36.220, 24 de marzo.

Decreto 855 (1994), Diario Oficial No. 41.337, 29 de abril.

Decreto 329 (1995), Diario Oficial No. 41.730, 22 de febrero.

Decreto 1275 (1995), Diario Oficial No. 41.945, 31 de julio.

Decreto 2964 (1997), Diario Oficial No. 43.201, 26 de diciembre.

Decreto 2334 (1999), Diario Oficial No. 43.795, 26 de noviembre.

Decreto 3000 (2005), Diario Oficial No. 46.017, 31 de agosto.

Decreto 219 (2006), Diario Oficial No. 46.164, 27 de enero.

Decreto 066 (2008), Diario Oficial No. 46.873, 16 de enero.

Decreto 2474 (2008), Diario Oficial No. 47.043, 7 de julio.

Decreto 734 (2012), Diario Oficial No. 48.400, 13 de abril.

Decreto 1510 (2013), Diario Oficial No. 48.854, 17 de julio.

Decreto 1965 (2014), Diario Oficial No. 49.297, 7 de octubre.

Decreto 1082 (2015), Diario Oficial No. 49.523, 26 de mayo.

Exposición de Motivos Ley 80 de 1993. Gaceta del Congreso No. 75 de la República de Colombia. Bogotá, 23 de septiembre de 1992. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7148>

Exposición de Motivos Ley 1150 de 2007. Gaceta del Congreso No. 458 de la República de Colombia. Bogotá, 1 de agosto de 2005. Recuperado de <http://www.notinet.com.co/pedidos/exposicion-ley-1150.doc>

Gómez, F. (2002). Constitución Política de Colombia. Bogotá: Editorial Leyer.

Ley 110 (1913), Diario Oficial No. 14.845, 19 de marzo.

Ley 80 (1993), Diario Oficial No. 41.094, 28 de octubre.

Ley 489 (1998), Diario Oficial No. 43.464, 30 de diciembre.

Ley 1150 (2007), Diario Oficial No. 46.691, 16 de julio.

Jurisprudencia

Colombia, Consejo de Estado (1997, 30 de enero) Expediente No. 938, M.P. Javier Henao Hidrón.

Colombia, Consejo de Estado (2008, 27 de marzo) Expediente No. 11001-03-26-000-2005-00003-00(29393) M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

Colombia, Consejo de Estado (2012, 29 de agosto) Expediente No. 11001-03-26-000-2004-00007-00(26776) M.P. Hernán Andrade Rincón.

Colombia, Consejo de Estado (2014, 14 de mayo) Expediente No. 11001-03-26-000-2014-00035-00(50222) M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

Colombia, Consejo de Estado (2015, 23 de julio) Expediente No. 11001-03-26-000-2009-00043-00(36805) M.P. Hernán Andrade Rincón.

Colombia, Consejo de Estado (2015, 19 de noviembre) Expediente No. 11001-03-26-000-2014-00035-00(50222) M.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

Colombia, Consejo de Estado (2018, 24 de mayo) Expediente No. 11001-03-26-000-2014-00035-00(50222) M.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

Colombia, Corte Constitucional (1998, 7 de octubre) Expediente No. D-1989, M.P. Antonio Barrera Carbonel y Carlos Gaviria Díaz.

Artículo Segundo

Régimen de Contratación para el Sector Defensa

Introducción

La modalidad de selección del contratista por excelencia es la licitación pública; sin embargo, el ordenamiento jurídico colombiano prevé de manera excepcional la contratación directa de bienes y servicios para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, la cual ha sido definida por González (2012) como la modalidad mediante la cual las entidades estatales conservan la potestad de escoger libremente a la persona natural o jurídica que ejecutará el objeto del contrato, sin la necesidad de realizar una convocatoria pública. Dentro de las causales previstas para hacer uso de esta modalidad se encuentra la contratación de bienes y servicios en el Sector Defensa que necesiten reserva para su adquisición. Para algunos, esta causal viola la selección objetiva del contratista, por cuanto el uso extraordinario de ella significa la selección “a dedo” para el suministro de bienes y servicios requeridos por el Sector Defensa.

Por otra parte, a ciencia cierta, no se tiene claro qué bienes y servicios con destino al Sector Defensa requieren reserva y por consiguiente deban ser contratados por esta modalidad, es decir, no se cuenta con una identificación clara de los mismos para su adecuada adquisición, por lo que resulta de alguna manera riesgosa su aplicación.

Ante estos planteamientos surge la siguiente pregunta de investigación: ¿la modalidad de contratación directa para la adquisición de bienes y servicios con destino al Sector Defensa, permite la selección objetiva del contratista?, donde para resolverla se hará uso de la metodología analítico-descriptivo con enfoque cualitativo, partiendo de la hipótesis de si es necesario para una selección objetiva del contratista que exista una relación unificada de bienes y servicios destinados para la seguridad y defensa nacional que requieran reserva para su adquisición, ajustados al

concepto que de ella tenga el ordenamiento jurídico, al cumplimiento de los fines esenciales del Estado y a la definición actual de seguridad y defensa, con el fin de que el operador contractual cuente con elementos suficientes para evaluar la mejor opción en cuanto al contratista se refiere.

El objetivo general del presente artículo consiste en examinar si la modalidad de contratación directa para la adquisición de bienes y servicios con destino al Sector Defensa en efecto permite la selección objetiva del contratista; para su cumplimiento se desarrollarán los siguientes objetivos específicos: i) analizar las modalidades de selección del contratista aplicables a la adquisición de bienes y servicios con destino al Sector Defensa; ii) destacar la importancia de los principios de la contratación estatal aplicables a la adquisición de bienes y servicios con destino al Sector Defensa, en particular, el principio de selección objetiva.

Es por esto que se hará una revisión de la definición de Sector Defensa, sus fundamentos históricos, doctrinales y normativos; los principios que rige el proceso de contratación del Sector y las modalidades de contratación prevista para la adquisición de este tipo de bienes y servicios que requieren reserva.

Por otra parte, se realizará la comparación de la modalidad de contratación directa con las modalidades utilizadas en países de Latinoamérica para la adquisición de este especial tipo de bienes y servicios, tendiente a verificar si están sujetos a régimen especial o siguen el régimen general de contratación, así como determinar si tienen enlistados los bienes y servicios con destino a este Sector.

De igual forma, se examinará si es necesario para una debida escogencia de la modalidad de selección y por supuesto del contratista, que en esta causal se discriminen de manera unificada y orientadora, los bienes y servicios previstos para el Sector Defensa determinando, a su vez, las

entidades que hacen parte del mismo.

1. Sector Defensa: Fundamentación Conceptual

La Constitución Nacional de 1820 (art. 136) organizó, dentro de un solo ente administrativo, la Secretaría de Marina y de Guerra, bajo la dirección del General Pedro Briceño Méndez³, siendo este el primer antecedente dentro del nuevo Estado a partir de la emancipación de la república ibérica.

Las continuas dificultades políticas internas del siglo XIX, incidieron en la denominación y funciones de la Secretaría de Guerra que permaneció vigente hasta 1886, cuando recibió el nombre de Ministerio de Guerra; a partir de allí comenzó su funcionamiento dividido en cinco departamentos y tres secciones integradas por la Secretaría General, el Estado Mayor del Ejército, la Inspección General del Ejército, la Comisaría General de Guerra, la oficina de administración de material de guerra y las secciones de personal, justicia y culto.

Por iniciativa del General Gabriel Rebeíz Pizarro, en 1965, se cambió el nombre de Ministerio de Guerra por el de Ministerio de Defensa, tal como quedó consignado en el Decreto Legislativo 3398 (1965, artículo 11) y se organizó la defensa nacional como respuesta a las graves perturbaciones del orden público y atentados contra la libertad, la vida y los bienes de las personas que se venían presentando en esa época, lo que ocasionó que con el Decreto 1288 de 1965 se declarara turbado el orden público y en estado de sitio el territorio nacional.

Desde la óptica de Bruneau (citado por Rivas, 2016), la defensa nacional de un país se

³ Ya, en 1825 el Congreso de la República estipuló las funciones de la Secretaría de Guerra, enfocadas a orientar las guarniciones generales en Bogotá y las provincias en los aspectos atinentes a presupuesto general, efectivos, régimen administrativo, ubicación de cuarteles y puestos de campaña, organización de las armas, funcionamiento de las escuelas técnicas, reglamentación interna, ascensos y distinciones militares, régimen salarial y abastecimiento.

organiza políticamente a través de un Ministerio de Defensa y se ejecuta por medio de sus Fuerzas Armadas, asignándoles misiones por medio de leyes y reglamentos.

Con la redacción de la Constitución Política de 1991, se estableció en el artículo 217 que la Nación tendrá, para su defensa, unas Fuerzas Militares permanentes cuyo fin primordial es la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional.

A través de la expedición del Decreto 1512 (2000) se modificó la estructura del Ministerio de Defensa Nacional con miras a enfrentar los retos del nuevo milenio (Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, 2015).

Posteriormente, apareció el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa, adoptado mediante el Decreto 1070 (2015), el cual está dirigido a las entidades del Sector Defensa, haciendo parte de éste el Ministerio de Defensa Nacional incluidas las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, así como entidades descentralizadas, adscritas y vinculadas.

De lo anterior se infiere que la expresión "Sector Defensa" puede ser considerada equivalente a "Campo de Acción de la Defensa" (Red de Seguridad y Defensa de América Latina), teniendo en cuenta que es en razón al cumplimiento de los fines esenciales del Estado que a cada Entidad se le asignan unos objetivos misionales específicos y particulares del Estado (Sandoval, 2009), que para el caso de las entidades del Sector Defensa consisten en la garantía y conservación de la seguridad y defensa nacional.

La seguridad no solo es de contenido militar, debe responder a los desafíos actuales que ponen en riesgo el bienestar del Estado y la sociedad, como el terrorismo, la proliferación de

armas de destrucción masiva, el crimen organizado, el narcotráfico, la ingobernabilidad y el déficit de la institucionalidad estatal, las migraciones, las amenazas cibernéticas, los conflictos armados, la inseguridad energética, y nuevas fuentes de conflictividad, como los recursos naturales y el medio ambiente (Dockendorff & Duval, 2013).

En palabras de Griffiths (citado por Rivas, 2016), la defensa pasa a ser bidimensional: “una dimensión externa, para lidiar con amenazas militares a la soberanía e integridad territorial de los Estados, y una dimensión interna, cuando se trata, más bien, de problemas de seguridad, relacionados con el orden público o la estabilidad institucional” (p. 122).

Para el desarrollo de sus funciones, estas entidades deben garantizar el cumplimiento de unos principios que permiten que su actuación esté ajustada a derecho, más aún si se trata de la adecuada escogencia del contratista en materia de contratación estatal, por lo que resulta natural revisar los principios que rigen esta actividad.

2. Principios que rigen la Contratación para el Sector Defensa

Por principio nos referimos al efecto de tomar algo primero⁴ (Acero, 2016, p. 8). Para la teoría del derecho, los principios son la base del ordenamiento jurídico a través de los cuales se establecen de manera general mandatos, permisos o prohibiciones que instituyen determinado proceder, con fundamento en valores éticos y de justicia que se constituyen en normas de organización de las instituciones jurídicas; sirven para dotar de razonabilidad jurídica a los argumentos que motivan las decisiones judiciales, principalmente cuando se trata de un “caso difícil”. Los principios, morales y jurídicos sabiamente administrados por el juez, ayudan a

⁴ Etimológicamente, como se evidencia de Acero (2016) la palabra principio viene del latín *principium*; que significa el primero y viene agarrada del prefijo *ium* que es el efecto.

resolver los casos difíciles y a tutelar los derechos fundamentales, pues ofrecen razones para inclinarse en favor de una cierta solución, siendo necesario en cada caso ponderar el peso o importancia relativa de cada uno, como exigencia de la justicia, la equidad o alguna otra dimensión de la moralidad (Dworkin, 1989).

Adicionalmente, cobran su importancia en el hecho de que sirven como herramienta interpretativa para la aplicación de normas jurídicas pero también se utilizan como fuente del derecho ante la ausencia de regla particular y concreta (Cuello, 2009), pues como lo ha referido la Real Academia Española (2019) son la base, el origen, la razón fundamental sobre la cual se procede discuriendo en cualquier materia.

La estricta aplicación de los principios asegura la conservación del ordenamiento jurídico y, por consiguiente, el cumplimiento a cabalidad de la función social sobre la que ha sido fundado el Estado, pues su importancia radica en que son normas que marcan las pautas que se deben seguir para adelantar cualquier actividad administrativa, es decir, “los principios prescriben cómo se deben crear, interpretar e integrar las normas pues los principios son auténticas normas” (Valencia, 1993, p. 164-165).

Es así como el derecho moderno prevé la inclusión de los principios dentro de las mismas normas, que sirven para interpretar, modificar, integrar y crear nuevas disposiciones, de acuerdo a la respectiva realidad social, los cuales pueden ser apreciados en los primeros artículos de las leyes, orientando al operador jurídico en el ámbito de los valores y la concepción filosófica adoptada por el Estado para su debida aplicación (Campillo, 2006).

En materia de contratación estatal, la Ley 80 (1993)⁵ enumera unos principios que deben ser tenidos en cuenta por el funcionario competente al momento de elegir al contratista y celebrar contratos públicos (transparencia, economía, responsabilidad, de la ecuación contractual, de la interpretación de las reglas contractuales y selección objetiva), los que, junto con los principios de la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución Nacional, los de la Ley 489 (1998)⁶ y los de la Ley 1437 (2011)⁷, son la garantía de que la contratación se hará para cumplir los cometidos estatales.

Se evidencia la plena relevancia que se otorga a los principios y normas que rigen la contratación estatal en todas las etapas del proceso contractual, como fundamento del actuar administrativo. En materia contractual, como en el derecho en general, los principios poseen vocación normativa, lo cual les da el carácter de mandatos, permisos o prohibiciones que delimitan o exigen un determinado comportamiento (Lucas, 2017).

La actividad contractual, al ser reglada, debe realizarse con la observancia de los principios que han sido establecidos para una selección objetiva del contratista, puesto que es él quien coadyuvará al cumplimiento de los fines esenciales del Estado, a la continua y eficiente prestación de los servicios públicos, es decir, cumplirá junto con el Estado con una función social y por ende se deberá escoger la mejor opción para cumplir con el referido cometido.

Fandiño (citado por Mantilla – Pallares, 2014) recalca que por ser la actividad contractual parte de la actuación administrativa, su interpretación debe hacerse también en consonancia con

⁵ Ley 80 de 1993 “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”.

⁶ Ley 489 de 1998 “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.

⁷ Ley 1437 de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

los conceptos de satisfacción del interés general o colectivo, con la realización de los fines estatales, los principios reguladores de la función administrativa, que corresponde a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

Los principios son orientadores del quehacer del operador contractual y se convierten sin excepción alguna, en la carta de navegación del proceso de selección que le permite a la administración llegar a puerto seguro, al posibilitar la adjudicación en debida forma del contrato al oferente que cumpla con los requisitos exigidos por la Entidad, el cual será seleccionado para ayudar al Estado en el cumplimiento de sus metas.

En opinión de Rodríguez (citado por Cuello, 2009), la actividad contractual tiene sus propios principios generales de derecho, tales como la legalidad administrativa contractual, el equilibrio financiero, el de imprevisión, el hecho del príncipe, los de terminación, modificación e interpretación unilaterales, el de subordinación jurídica del contratista y otros que son traídos de la jurisprudencia civil, como los de enriquecimiento ilícito, abuso del derecho, buena fe y algunos más; sin embargo, algunas legislaciones latinoamericanas han regulado expresamente tres principios que rigen la contratación estatal, que son: transparencia, economía y responsabilidad; igualmente se tienen en consideración los mandatos de la buena fe, la igualdad y el equilibrio entre las prestaciones y derechos que caracterizan a los contratos conmutativos. (Mantilla – Pallares, 2014).

Así las cosas, el acatamiento de los principios constitucionales y legales previstos para la contratación estatal, permite la planeación y estructuración de procesos de selección transparentes para la adquisición de bienes y servicios destinados a la satisfacción de las necesidades del Estado, en pro del interés general, facilitando la pluralidad de participantes, los

cuales bajo reglas claras y justas, acuden al proceso contractual para presentar sus ofertas en igualdad de condiciones para todos, con el fin de ser seleccionados de manera imparcial por la entidad estatal y poder ejecutar el objeto requerido en las condiciones exigidas por esta, en cumplimiento de una función social.

Cobra especial importancia la consecuencia del proceso contractual que acata los principios de contratación estatal, que no es otra que el hecho de permitir la selección objetiva del contratista.

2.1. De la selección objetiva. En términos generales, la Ley 1150 (2007, art. 5) contempla que la selección es objetiva cuando, sin tener en cuenta razones personales, la escogencia del contratista se basa en que la oferta presentada por él, es la más favorable para la Entidad y a los fines perseguidos por ella⁸.

A partir de la vigencia de la Ley 1150 de 2007, a criterio de Mendoza & García (citados por Miranda, 2016), se reformula el principio de selección objetiva al establecer los criterios de “pasa” y “no pasa”, situación que conllevó a una separación entre los requisitos del proponente y de la oferta por lo que debe distinguirse según Bermúdez (citado por Miranda, 2016) dos aspectos, el criterio con el cual el Estado realiza la escogencia y el procedimiento que utiliza para tal fin.

Los principios en la contratación estatal, independientemente de la modalidad de

⁸ Con anterioridad al régimen de contratación que hoy se conoce, la selección objetiva no se contemplaba ni como principio ni como regla, sino que se establecieron los llamados criterios para la adjudicación, los cuales debían ser tenidos en cuenta por la administración al momento de adjudicar a un oferente, siempre y cuando su oferta fuera la más favorable y se ajustara a las condiciones establecidas por esta (Miranda, 2016). Para Solarte (citado por Miranda), al aparecer el deber de selección objetiva del contratista, la observancia de sus reglas hace posible el cumplimiento del principio de transparencia que permite la escogencia diáfana de los contratistas del Estado.

selección de que se trate, son de estricto cumplimiento puesto que permite la escogencia del contratista con transparencia y en igualdad de condiciones para la satisfacción del interés general que es la base del Estado Social de Derecho; se asocia la selección objetiva al principio de transparencia para significar que la elección ha sido realizada con absoluta validez, libre de vicio alguno.

El Consejo de Estado, recogiendo la posición de la misma Corporación sobre los límites en la contratación directa y la noción y principios que rigen este mecanismo de selección en el contexto del ordenamiento jurídico, considera que la selección objetiva es un deber - regla de conducta - en la actividad contractual, un principio que orienta los procesos de selección tanto de licitación pública como de contratación directa, y un fin pues apunta a un resultado, cual es, la escogencia de la oferta más ventajosa para los intereses colectivos perseguidos con la contratación (Colombia, Consejo de Estado, 2007, 3 de diciembre).

Según González (2010), en la contratación pública colombiana, los principios que deben ser aplicados en los procesos de selección, constituyen un verdadero criterio orientador para los diferentes actores que confluyen al escenario público contractual, criterios orientadores que de no ser tenidos en cuenta, pueden afectar la validez de las actuaciones donde se pretermitieron. Los principios de selección deben orientar todo el contenido de los pliegos de condiciones de tal manera que su violación afecta la validez del pliego de condiciones y del proceso contractual, pues se encuentran consagrados en la ley o pueden extraerse de su contenido normativo.

Se supone entonces que la principiología contractual se puede intentar construir a partir de unos lineamientos contenidos en dos tipos de normas específicas: normas constitucionales, derivadas de la Constitución Política aplicables a la administración pública y que, en

consecuencia, contienen principios de obligada observancia también en los procesos contractuales, y normas legales, consagradas especialmente en el Estatuto Contractual, lo mismo que en la Ley 1150 (2007) que señalan principios específicos, su interpretación y aplicación (Conrado, 2012), aunque no puede perderse de vista los principios consagrados en la Ley 489 (1998) y la Ley 1437 (2011).

Gámez (citado por Mantilla – Pallares, 2014) refiere que el principio de transparencia, es el deber ser de la contratación, que se orienta en la selección objetiva atendiendo al interés general, y se fundamenta sobre tres puntos: i) en la igualdad de oportunidades de los proponentes; ii) en la publicidad de todos los procedimientos y actos del proceso de contratación que, por regla general, se realizarán por convocatoria pública, salvo las excepciones legales; y iii) en el respeto por los procedimientos al cumplir con la ritualidad de las modalidades de selección, dar a conocer y controvertir los actos de la entidad y tener reglas claras precisas, completas y objetivas.

Directrices que no resultan ajenas para las entidades que hacen parte del Sector Defensa, por cuanto realizan la estricta observancia de los principios que rigen la contratación estatal al momento de dar apertura a los procesos de contratación para la adquisición de los bienes y servicios requeridos para el cumplimiento de sus cometidos estatales, sin importar el tipo de modalidad de selección del que se trate, reconociéndose especial cuidado en el uso de la contratación directa para la selección objetiva del contratista. Es por ello que se adoptan al interior de las mismas, manuales de contratación, circulares y directivas permanentes que compilan y complementan las disposiciones existentes relacionadas con la contratación estatal, que hacen más riguroso el proceso de selección, así como su seguimiento y control; a través de

estas normas se imparten instrucciones exigentes para la adecuada aplicación de las modalidades de contratación.

Cada proceso de selección del contratista adelantado por las entidades que hacen parte del Sector Defensa, goza de la publicidad necesaria que permite la participación plural de oferentes, respetando cada una de las etapas que se deben surtir dentro de la correspondiente modalidad de contratación estatal.

Quiere decir entonces, que el principio de selección objetiva se materializa a partir de criterios como el precio, el plazo, el cumplimiento de contratos anteriores, la calidad, la experiencia, etc., los cuales considerados integralmente (ponderación), permiten determinar la propuesta más favorable. Dichos factores podrán concurrir todos o los que la administración discrecionalmente establezca, de acuerdo con las necesidades del servicio y el fin del contrato.

En otras palabras, la selección objetiva comporta la obligación de fijar previamente los criterios de selección, el llamado público para que, en igualdad de oportunidades, se presenten las ofertas (principio de concurrencia) y la transparencia. Las autoridades estatales deben efectuar una calificación de las propuestas, atendiendo fielmente el contenido de las mismas. Es obligación de la entidad elegir la oferta más favorable para ésta, es decir, aquella que teniendo en cuenta los factores de escogencia contenidos en el pliego de condiciones resulta ser el más ventajoso para la entidad y para el desarrollo del objeto contractual (Colombia Compra Eficiente, S.F.).

De lo anteriormente expuesto, se entiende que el contratista no es un subalterno del Estado, es un experto que se escoge respetando las reglas de selección contenidas en el pliego de condiciones que previamente ha elaborado la respectiva entidad estatal, y deben ser elaborados

respetando todos los principios arriba enunciados; por eso la selección del contratista debe ser objetiva, respetando los factores de escogencia señalados en el correspondiente proceso de contratación, tales como cumplimiento, experiencia, organización, equipos, plazos, precio y la ponderación precisa, detallada y concreta de los mismos (Campillo, 2006).

Por ende, cualquier situación ajena y contraria a los principios de la contratación estatal, vulnera la selección objetiva del contratista, afectando la validez del proceso de contratación adelantado por la entidad estatal.

2.1.1. Circunstancias que vulneran la selección objetiva. Los principios de la contratación estatal que se encuentran tanto en la Constitución como en la ley, deben ser tenidos en cuenta por los contratistas y dentro de la adjudicación de los contratos en la administración pública ya que por medio de estos se busca garantizar la transparencia en los procesos de selección (Castro, 2016).

Es por ello que el Estatuto de Contratación Estatal desde su primer artículo, expresa que han de tenerse muy presentes los principios como normas rectoras que deben guiar los procesos contractuales. La aplicación de los principios en materia contractual, los principios generales del derecho, los que hagan parte de la Constitución o de una ley, han de ser apreciados en todas las etapas de la contratación estatal y no solo en el momento de la selección del contratista (Orrego, 2013), toda vez que van más allá al abarcar la etapa pre contractual, contractual y pos contractual.

Pese a que la selección objetiva ha sido tratada como uno de los principios que rige la contratación estatal, considera Deik (2014) que, en la Exposición de Motivos de la Ley 80 (1993), se puede apreciar que se previó como un criterio y un deber de escogencia del contratista

al decir allí que, tanto los servidores públicos como los particulares que contratan con la administración, deben obrar bajo el claro e inequívoco entendimiento de que una de las finalidades esenciales de la contratación estatal la constituye, precisamente, el cabal cumplimiento de los cometidos estatales; impone partir del criterio de la buena fe de sus actuaciones e implica, por ello, la simplificación de trámites, requisitos y procedimientos, en el ámbito de un estricto régimen de responsabilidad correlativo.

De igual forma, la Ley 1150 (2007) le da a la selección objetiva la calidad de ser un deber, pues la considera piedra angular para la obtención de los objetivos concurrentes de eficiencia y transparencia, basados en que la realización de la evaluación de las ofertas se centre en aspectos técnicos y económicos, de forma que las condiciones del proponente (capacidad administrativa, operacional, financiera y experiencia) no sean objeto de evaluación, sino de verificación de cumplimiento; es decir, se conviertan en requisitos de habilitación para participar en el proceso. Esta separación de las condiciones del proponente de las de la oferta busca evitar el direccionamiento de los procesos desde los propios pliegos de condiciones (Exposición de motivos Ley 1150 de 2007, 2005).

Por su parte, Colombia Compra Eficiente (S.F.) plantea que este principio busca que la selección de los contratistas se realice bajo criterios claros, objetivos y que no generen desigualdad entre los proponentes. Así, criterios como “cumplir parcialmente lo pedido en los pliegos” o “cumplir más de lo pedido”, no son objetivos, claros o precisos, por lo que, transgreden los principios de selección objetiva e igualdad.

Con el ánimo de entender las circunstancias que vulneran la selección objetiva del contratista, es oportuno traer a colación el pronunciamiento realizado por el Consejo de Estado,

al estudiar este principio de contratación estatal, el cual es desarrollado con base en los siguientes argumentos:

(...) el deber de selección objetiva constituye uno de los principios más importantes de la contratación pública, dada su virtualidad de asegurar el cumplimiento de los demás, como que con él se persigue garantizar la elección de la oferta más favorable para la entidad y el interés público implícito en esta actividad de la administración, mediante la aplicación de precisos factores de escogencia, que impidan una contratación fundamentada en una motivación arbitraria, discriminatoria, caprichosa o subjetiva, lo cual sólo se logra si en el respectivo proceso de selección se han honrado los principios de igualdad, libre concurrencia, imparcialidad, buena fe, transparencia, economía y responsabilidad. (Colombia, Consejo de Estado, 2012, 28 de mayo).

Se debe por ello propender por la realización de acciones afirmativas encaminadas a zanjar las brechas notoriamente existentes en la sociedad, que atentan contra el principio-derecho fundamental de la igualdad entre oferentes y su acceso a la contratación estatal, por diversos factores, teniendo su razón de ser principalmente la desigualdad socioeconómica (Vallejo, 2017).

Reducir los distintos procedimientos y mecanismos que pueden favorecer la creación de un entorno generador de irregularidades y malas prácticas que supongan un uso abusivo de los bienes públicos para beneficio privado, minimiza la posibilidad de adoptar decisiones incorrectas y que persigan ganancias personales indebidas (Malaret, 2016).

Según lo expuesto por Nieto (citado por Malaret, 2016), se hace necesario tomar en consideración la complejidad social para diseñar de manera realista los procesos decisionales y los modelos organizativos que permitan adoptar las decisiones más adecuadas a la satisfacción del interés general.

Una vez más se contempla para las entidades estatales la obligatoriedad de ajustar sus actuaciones, entre ellas la relativa a la contratación, a los postulados constitucionales, en orden a conseguir la realización de los fines del Estado, que son servirle a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes de la comunidad en general y de las personas individualmente consideradas; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (Borja, 2009).

Es por ello que en este punto reviste importancia el principio de legalidad consagrado en la Constitución nacional (art. 4), pues como lo sostiene Mora (2015) será guía central para todos los modos de selección de la contratación estatal, teniendo en cuenta que este artículo establece la obligación de cumplir fielmente la Constitución y la ley, es decir, que las actuaciones del Estado, en especial las relacionadas con la contratación estatal, se rigen por el principio de legalidad, según el cual, los servidores públicos solo pueden ejercer las funciones asignadas específicamente en la Constitución y en la ley.

El principio de legalidad, como lo ha señalado el Consejo de Estado, al referirse sobre los límites en la contratación directa y la noción y principios que rigen este mecanismo de selección en el contexto del ordenamiento jurídico, defenderá a los ciudadanos del poder del Estado para ofrecer condiciones igualitarias en materia contractual para los fines e intereses tanto del particular como del Estado; este principio impone una garantía ya que los interesados o los futuros contratistas tendrán plena convicción de lo que produzca en el futuro, estará sujeto a las normas constitucionales y que en caso de violación, tendrán protección máxima por su rango constitucional. (Colombia, Consejo de Estado, 2007, 3 de diciembre).

Pueden considerarse como circunstancias atentatorias del principio de selección objetiva, el hecho de que una entidad adjudique un contrato estatal a un proponente que no cumple a satisfacción con los requisitos del pliego de condiciones; cuando una entidad pública deja de adjudicar un contrato a una sociedad que obtuvo mayor puntaje atendiendo a criterios subjetivos; cuando una entidad estatal incluye en los pliegos de condiciones criterios de penalización a los participantes que no contribuyen en nada en el proceso de selección; fraccionar el objeto de un contrato para celebrarlo por vía de la contratación directa; celebrar un contrato en la modalidad de contratación directa omitiendo la obtención de dos ofertas en la fase precontractual cuando ellas se requieren; obviar los estudios de viabilidad y necesidad previos al contrato, así como de la idoneidad de los contratistas; adjudicar contratos de manera directa a personas que carecían de condiciones económicas, técnicas y administrativas para cumplir con el objeto del contrato; omitir los deberes de selección objetiva, aunque la contratación resulte beneficiosa para la administración; no realizar las invitaciones públicas a las que por ley haya lugar; desconocer la formalidad que exige que el contrato estatal se debe celebrar por escrito, etc.

En resumidas cuentas, se puede pensar que la selección objetiva del contratista se ve afectada por dos circunstancias, tal como lo plantea Gimbernat Ordeig (citado por Castro, García & Martínez, 2010), por la existencia de cláusulas para la selección del contratista tan abiertas como adjudicar al mejor postor o a la proposición más ventajosa, y por la expansión de los mecanismos de contratación directa para la selección del contratista.

Razón por la cual, no puede perderse de vista lo explicado por el Consejo de Estado al referirse a los pliegos de condiciones, en el sentido de recoger la jurisprudencia producida por dicha Corporación en relación con los procedimientos de selección de los contratistas en la contratación estatal; si los pliegos, que son el reglamento del procedimiento de selección del

contratista y del contrato, están correctamente elaborados y las etapas del procedimiento de selección se cumplen como lo ordenan las normas aplicables, no debe haber discrecionalidad por parte de la autoridad a la hora de adjudicar y, por lo mismo, se dice que la selección ha sido objetiva; por el contrario, si hay margen para escoger al contratista con base en criterios que no estén expresamente definidos en la ley, los reglamentos y los pliegos, se dice que se violó la objetividad del proceso puesto que la selección se hizo en forma subjetiva. (Colombia, Consejo de Estado, 2010, 20 de mayo).

Morales (citado por Mantilla – Pallares, 2014) supone que el principio de selección objetiva es un deber que subyace al principio de transparencia, en tanto si la administración escogió la propuesta menos o medianamente favorable a la Entidad, y como para completar con criterios de subjetividad, habrá vulnerado el principio de transparencia y con este el deber de seleccionar objetivamente la propuesta más ventajosa para la entidad contratante.

Dicho de otra manera, acogiendo lo manifestado por Rico (citado por Rodríguez, 2016), la selección de la oferta más favorable es objetiva, cuando resulta de la aplicación de los parámetros establecidos en las bases de la convocatoria, con lo cual se revela el carácter eminentemente reglado del poder de adjudicación, sin apartarse de criterios objetivos al comparar y evaluar las propuestas, todo ello desde una lógica razonable en concordancia con los principios de la contratación ya que, desde los mismos pliegos de condiciones, se verifica que sean lo suficientemente claros y coherentes, es decir, que no estén por fuera del contexto de la función pública ni que las entidades actúen de mala fe apartándose de la normatividad reguladora del proceso contractual y menos aun aprovechando los vacíos jurídicos de la norma para favorecer intereses personales o de terceros, culminando con una desigual selección al actuar bajo subjetividades y vulnerando tanto principios como derechos de los proponentes, afectando

igualmente de forma indirecta a la misma entidad contratante, ya que más adelante ello degenera en problemas judiciales que implican altas sanciones pecuniarias.

Se desprende de lo anterior, que la inobservancia de los principios previstos en la Constitución y la ley para adelantar los correspondientes procesos de contratación estatal dirigidos al cumplimiento de los fines esenciales que le han sido confiados al Estado, vulnera la selección objetiva del contratista, haciendo efectivo el principio de responsabilidad que le asiste a la entidad y a los servidores públicos por la inaplicación estricta de los mismos. Gómez & Mora (citados por Higueta, 2014) definen la responsabilidad como: “la capacidad de toda persona de conocer y aceptar las consecuencias de un acto suyo, inteligente y libre, así como la relación de causalidad que une al autor con el acto que realice”.

Así las cosas, dependiendo del extremo en que se encuentren las partes, son responsables por acción o por omisión que cause daño, las entidades, los contratistas, los consultores, interventores y asesores y los funcionarios a cargo de la actividad contractual (Torres, 2013).

Para Atehortúa (citado por Guerrero, 2016) el principio de responsabilidad apunta a que los sujetos que intervienen en la actividad contractual actúen en el estricto marco de la legalidad, en cumplimiento de los deberes y obligaciones que le corresponde a cada cual, sin el ánimo y predisposición de inferir daños y con la diligencia y cuidado que es exigible en un ámbito que como la contratación pública se fundamenta en el interés general, so pena de incurrir en diferentes tipos de responsabilidad.

El no elegir objetivamente al contratista, así como no ejecutar en debida forma el objeto contractual para el cual se ha sido seleccionado, trae consigo responsabilidad penal, civil, fiscal y disciplinaria, bien sea por acción o por omisión, tal como se encuentra previsto en la Ley 80

(1993, art. 51 y s.s.); por tanto, se ratifica una vez más la importancia de acatar fielmente los principios que rigen la contratación estatal, en pro de una selección pública del contratista basada en unas reglas claras para todos los participantes dentro de la correspondiente modalidad de selección utilizada por el Estado, para suplir sus necesidades en cumplimiento del interés público que le corresponde garantizar.

Para el caso puntual de la contratación de bienes y servicios requeridos en el Sector Defensa, mediante la modalidad de contratación directa cuando requieran de reserva para su adquisición, se deberá realizar con la plena observancia de los principios que rigen la contratación estatal, en procura de la selección objetiva del contratista.

3. Modalidades de Selección del Contratista para el Sector Defensa

3.1. Contratación directa. Dentro de las modalidades de selección del contratista previstas en el ordenamiento jurídico contractual está la contratación directa, definida como una forma excepcional por medio de la cual se le otorga a las entidades estatales la potestad de elegir al contratista sin llevar a cabo procesos públicos de selección, tales como la licitación pública, la selección abreviada y el concurso público de méritos, sino eligiéndolo de conformidad con unos criterios de selección objetiva (Fandiño, 2014); “por este modo, las entidades celebran contratos sin necesidad de convocatoria formal o de disponer de un número plural de propuestas” (Pachón, 2014, p. 123).

Significa lo anterior, que es una modalidad en la que se exceptúa el cumplimiento de las formalidades previstas en los otros modos de contratación, lo que le facilita a las entidades públicas contratar con la persona natural o jurídica que esté en la capacidad de desarrollar el objeto requerido por la entidad, de una manera más ágil, no sin antes haber realizado una verificación respecto de su idoneidad, experiencia y que su propuesta obedezca a las condiciones

del mercado sobre la materia de que se trate.

No quiere decir lo anterior que la administración goce de una discrecionalidad ilimitada, toda vez que, al acudir a esta modalidad de selección, deberá estar sujeta como todo proceso de escogencia del contratista, al principio de selección objetiva y de transparencia consagrados en la Constitución y la ley (Nieves – López, 2017).

Y sobre este punto en particular ha sido cuestionada esta modalidad de selección, al ser considerada como un poder excesivo otorgado a las entidades para seleccionar al contratista, posición superada si se tiene en cuenta lo manifestado por Castro et al. (2010) quienes al estudiar las posiciones adoptadas por la Corte Constitucional, concluyen que el hecho de que el legislador haya consagrado una excepción a la regla de contratación, que es la licitación pública, no quebranta ningún artículo de la Constitución política, pues ésta en ninguno de sus preceptos impone a la administración que los contratos estatales se celebren siempre mediante licitación o concurso; así que goza de plena legalidad el uso de la referida modalidad⁹.

Para el cumplimiento de estos cometidos, el Estatuto General de la Contratación definió y consagró en forma sistematizada y ordenada, las reglas y principios básicos que debían encaminar la realización y ejecución de todo contrato que celebrara el Estado, lo que se vio cristalizado en la numeración de los principios que deben ser tenidos en cuenta al momento de elegir al contratista y celebrar contratos públicos, puesto que es a través de dicha actividad que se satisfacen los intereses públicos o necesidades colectivas.

⁹ La contratación directa se ha considerado como una modalidad de selección excepcional que permite una contratación rápida y justa de manera ágil, eficiente y flexible, cuando las circunstancias así lo ameriten, como es el caso de la adquisición de bienes y servicios con destino al Sector Defensa, en los términos del Decreto 695 (1983) “Por el cual se determina el material de guerra o reservado de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional”.

Tales principios son: transparencia, economía, responsabilidad, de la ecuación contractual, de la interpretación de las reglas contractuales y selección objetiva; los cuales no pueden ser considerados de manera independiente de los principios de la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución Nacional y los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad, buena fe, eficiencia, participación, responsabilidad y transparencia¹⁰; además de los de debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad¹¹.

La Corte Constitucional al fijar el sentido y alcance de los principios de la contratación estatal que el legislador enuncia, ha dicho que los principios no son simples definiciones legales, sino normas de contenido específico, de obligatorio acatamiento en toda la contratación estatal, sea cual fuere la modalidad en que ésta se realice (Colombia, Corte Constitucional, 2002, 3 de julio).

En igual sentido se ha manifestado el Consejo de Estado al condensar la postura relacionada con la escogencia del contratista, la cual está sujeta a los procedimientos legales y a los principios constitucionales y legales de la contratación estatal; los principios deben aplicarse de manera estricta, sin importar la modalidad de selección del contratista. No están supeditados a la libre discrecionalidad o arbitrio de la administración pública, sino que, por el contrario, debe sujetarse rigurosamente a ciertos requisitos y procedimientos establecidos en la ley, mediante los cuales se busca garantizar que el contrato sea celebrado con la persona idónea y mejor capacitada

¹⁰ Ley 489 de 1998 “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.

¹¹ Ley 1437 de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

para lograr la satisfacción de las necesidades colectivas, en un marco inspirado por los principios de publicidad, transparencia, moralidad, selección objetiva, libre concurrencia e igualdad, entre otros (Colombia, Consejo de Estado, 2007, 29 de agosto).

La Ley 80 (1993, art. 24, num. 1, lit. i, hoy derogado), contempló una vez más como excepción para el uso de la licitación que ha sido considerada a ultranza como la regla general para la escogencia del contratista, la adquisición de bienes y servicios requeridos para la defensa y seguridad nacional a través de la modalidad de contratación directa.

Para efecto de introducir medidas tendientes a la eficiencia y transparencia en la Ley 80 (1993), además de consagrar disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos, surge la Ley 1150 (2007) en la que se dispuso dentro de las causales de contratación directa, la contratación de bienes y servicios en el Sector Defensa que necesiten reserva para su adquisición.

A criterio de Barrantes (2011), la contratación directa toma una nueva dimensión en la Ley 1150 (2007) y en su reglamentación, respecto de la que tenía en la Ley 80 (1993), ya que aquélla sólo va a comprender los casos en los cuales las entidades públicas no requieren adelantar ningún proceso competitivo u obtener pluralidad de oferentes.

Como resultado del esfuerzo de reglamentar el sistema de compras y contratación pública, se expidió el Decreto 1510 (2013), en el que dentro de las definiciones consignadas en el artículo 3, se consideró que los bienes y servicios para la defensa y seguridad nacional serían los adquiridos para ese propósito por las entidades que estaban allí relacionadas, las cuales podían utilizar la selección abreviada para adquirir bienes y servicios destinados a la seguridad y defensa nacional, considerándose que aquellas de igual forma podrían usar la modalidad de contratación

directa en caso de ser necesaria la reserva para la adquisición de obras, bienes o servicios para salvaguardar la seguridad y defensa, puesto que guardan relación alguna con la seguridad y defensa y por ende estarían dentro de la clasificación dada para las entidades pertenecientes al Sector Defensa.

A su vez, el Decreto 1510 (2013, art. 78) especificó en 20 numerales cuáles eran los bienes, obras y servicios que necesitaban reserva para su adquisición y que podían ser contratados por tal razón bajo la modalidad de contratación directa, sin que fuese necesario realizar la justificación de su reserva por acto administrativo y para los contratos celebrados por la Fiscalía General de la Nación o el Consejo Superior de la Judicatura, así como para la contratación de los bienes, obras y servicios enumerados en el citado artículo 78, se consideró que no era necesario la publicidad de los estudios y documentos previos.

El Consejo de Estado suspendió algunos apartes del Decreto 1510 (2013), de manera provisional, y en su totalidad el inciso séptimo del artículo 3 en el que se encontraban definidas las entidades estatales que podían acudir al procedimiento de selección abreviada para la contratación de bienes y servicios requeridos para la defensa y seguridad nacional; de manera provisional y parcial el inciso final del artículo 73 en cuanto a la exoneración que dicha norma contenía el deber de justificar de manera previa a la apertura del proceso de selección de que se trate, los fundamentos jurídicos que soportaban la modalidad de selección que se proponía adelantar; de manera provisional y parcial, de forma condicionada, el segmento del primer inciso del artículo 78 que determinaba “sin que sea necesario recibir varias ofertas”, pero únicamente en cuanto se entendía que esa norma autorizaba a las entidades estatales del Sector Defensa en los casos de adquisición de bienes y servicios que requirieran reserva, para que celebraran los correspondientes contratos sin dar cumplimiento al principio de selección objetiva y, por tanto,

prescindiendo de cualquier modalidad encaminada a obtener pluralidad de ofertas.

Por el contrario, negó la solicitud de suspensión provisional del segmento normativo del artículo 78, en cuanto autorizaba a efectuar la adjudicación y consiguiente celebración de contratos, a las entidades y en los casos previstos en él, cuando a pesar de haber observado las actuaciones encaminadas a solicitar pluralidad de ofertas solamente se recibiera u obtuviera una sola propuesta.

Suspendió de manera provisional, en su totalidad, el segundo inciso del artículo 78, incluyendo sus numerales 1 al 20, en el cual se disponía “Los siguientes bienes, obras y servicios requieren reserva para su adquisición”, así como la lista de los bienes, obras y servicios que requieren reserva para su adquisición (Colombia, Consejo de Estado, 2014, 14 de mayo).

La providencia anteriormente mencionada fue aclarada por la misma Corporación, precisando que los bienes, obras y servicios que requieran reserva para su adquisición serán los que en esos términos y de manera expresa cuenten con el respectivo amparo legal, pues de lo contrario no podrá predicarse de los mismos condición reservada alguna (Colombia, Consejo de Estado, 2014, 27 de junio).

Contra el Auto de suspensión se interpuso recurso ordinario de súplica, el cual fue resuelto por el Consejo de Estado confirmando la suspensión provisional al considerar que el Gobierno nacional al elaborar el listado de entidades que estaba contenido en el inciso séptimo del artículo 3, había excedido la potestad reglamentaria puesto que entró a distinguir donde el legislador no lo hizo, pretendió definir el concepto de bienes y servicios para la defensa y seguridad con la nominación de las entidades públicas que pueden adquirirlos con dicho propósito, con lo cual se adoptó un criterio orgánico o subjetivo y, por ende, restringido que no

es, precisamente, el que implementó el legislador para identificar los bienes y servicios que se ubican dentro de dicha categoría, con miras a identificar la modalidad de selección del contratista; posición última que se comparte, por cuanto las entidades encargadas de la seguridad y defensa son muchas más de las que estaban allí relacionadas teniendo en cuenta el concepto multidimensional de seguridad y defensa.

Respecto a la exoneración de las entidades de justificar mediante acto administrativo la reserva para la contratación, consideró que justificar la reserva de la contratación mediante el acto administrativo no desconoce la reserva, en la medida en que, de llegar a expedirse una ley que ampare con reserva la contratación de cierto tipo de bienes, obras o servicios, ese acto administrativo quedaría cobijado por la reserva documental, por lo que confirmó la suspensión provisional parcial de esta disposición.

Finalmente, en lo que tiene que ver con el artículo 78 del Decreto 1510 (2013), consideró que el procedimiento de contratación directa no exige que la administración cuente con varias ofertas para garantizar el deber de selección objetiva del contratista y que afirmar lo contrario desnaturalizaría esta modalidad de escogencia prevista por la ley; tal modalidad de contratación excepcional, residual, restringida debe ser respetuosa de los principios de imparcialidad y economía que informan, de manera general, la contratación con recursos públicos; razón por la cual se revocó sobre el particular la suspensión.

Frente al listado de bienes, obras y servicios que requerían reserva para su adquisición, consideró que el Gobierno nacional excedió la potestad reglamentaria al consagrar la restricción de acceso a la documentación pública que solo puede ser establecida por el legislador; sin embargo, en sentir de la Corporación, al traer la ley el enunciado general que se optará por la

contratación directa cuando se trate de bienes y servicios del sector defensa que requieran reserva, trae inmersa la restricción de acceso a los documentos públicos y en consecuencia ya estaría autorizada por el legislador tal limitación; lo que se somete a reserva es el procedimiento de selección del contratista y no el listado de bienes, obras o servicios que se adquieren o se pretenden contratar; no obstante se mantuvo la suspensión sobre este punto (Colombia, Consejo de Estado, 2015, 19 de noviembre).

Con la compilación del Decreto 1510 (2013) en el Decreto 1082 (2015), las reglas en materia de contratación directa se establecieron conforme a lo dispuesto por el Consejo de Estado, en los artículos 2.2.1.2.1.4.1. (Acto administrativo de justificación de la contratación directa), 2.2.1.2.1.4.3. (No publicidad de estudios y documentos previos) y 2.2.1.2.1.4.6 (Contratación de bienes y servicios en el Sector Defensa que necesiten reserva para su adquisición).

Al resolverse la demanda de nulidad contra las anteriores disposiciones referenciadas, el Consejo de Estado (Colombia, Consejo de Estado, 2018, 24 de mayo) declaró la nulidad del inciso séptimo del artículo 3 del Decreto 1510 (2013) por encontrarse configurado el vicio de exceso de competencia en el ejercicio de la potestad reglamentaria al haber delimitado las entidades que pueden contratar los bienes, obras o servicios destinados para la seguridad y defensa, el cual está reservado para el legislativo.

A pesar de la declaratoria de nulidad del inciso, dentro del análisis realizado por la Corporación no se desconoce el concepto multidimensional de la seguridad y defensa nacional, al adoptar la posición unificada de varios fallos proferidos por esta al referir que no se circunscriben únicamente al material de guerra al tratarse de conceptos indeterminados,

anfibiológicos y simbióticos cuya significación es obtenida del contexto social, cultural y económico que refleja las necesidades de una colectividad en una circunstancia espacio – temporal definida, sirviendo de instrumento de búsqueda del bienestar de los ciudadanos y la estabilidad misma del Estado, propósito que rebasa el plano estrictamente bélico o armamentista y que puede estar comprendido en asuntos económicos, energéticos, ambientales y de salud pública, lo que ha sido considerado como una definición multidimensional de la seguridad y defensa nacional.

Cita Chinome (2017) que el concepto multidimensional de la seguridad y defensa nacional tiene su origen en la declaración de *Bridgetown* en la que se consideró el tema “Enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica”, se encuentra fundada en el reconocimiento de que las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y que el concepto y enfoque tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales, alcance que fue desarrollado con la Declaración sobre Seguridad en las Américas producto de la Conferencia Especial de Seguridad de la “OEA” que se llevó a cabo en Ciudad de México, señalándose que la nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional, que incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional.

Referente a la justificación de la contratación directa mediante acto administrativo, el

Consejo de Estado determinó que la ley estableció el deber que tienen las entidades estatales de justificar los fundamentos de la modalidad de selección que se propone adelantar previo a la apertura del proceso, pero no ciñe tal situación a la elaboración de un acto o documento particular y, en consecuencia, esta justificación puede ser realizada a través de otros actos o documentos previos previstos por la ley en los que válidamente puede satisfacer tal requerimiento, como es el caso de los estudios y documentos previos.

En cuanto a la publicidad de los estudios y documentos previos, reseñó igualmente que la restricción de publicar los estudios y documentos previos no prescinde de la obligación que tienen las entidades estatales de justificar en ellos los fundamentos jurídicos que soportan la modalidad de selección de la contratación directa, sin perjuicio de los controles que las autoridades públicas puedan ejercer sobre la contratación objeto de reserva, la cual operará en los casos que legalmente se contemple, como lo es la seguridad y defensa nacional.

Al resolver el Consejo de Estado la solicitud de nulidad del artículo 78 del Decreto 1510 (2013), dijo que exonerar a las entidades estatales de recibir varias ofertas es una limitación válida al principio de libre concurrencia que permite satisfacer en igualdad de condiciones el deber de selección objetiva, pues obedece a consideraciones hechas por el legislador razonables y proporcionales que para esta causal se traduce en evitar poner en riesgo la reserva que debe resguardar la seguridad y defensa nacional; la selección objetiva no solo es el resultado de comparaciones entre ofertas sino que implica también el uso de métodos que garanticen la escogencia más adecuada, con observancia de los criterios legales establecidos para la selección objetiva, a los precios o condiciones del mercado y a los estudios y deducciones de la Entidad o de los organismos consultores o asesores designados para ello.

Refiriéndose a los bienes y servicios que necesiten reserva para su adquisición y las correspondientes entidades facultadas para ello, cree que la causal establece un juicio de necesidad que depende del concepto de reserva legal y supone por ende, la existencia de varios eventos definidos únicamente por el legislador desde el punto de vista del derecho fundamental de acceso a la información pública, puesto que es a éste a quien le compete definir los temas relativos a la seguridad y defensa que requieren de reserva legal, así como otros asuntos que de igual forma deban gozar de dicha reserva.

En definitiva, declara la nulidad del artículo 78 salvo el inciso primero, con fundamento en que le corresponde al legislador y no al Gobierno nacional determinar las limitaciones al acceso de la información concerniente a los bienes y servicios que adquieran las entidades estatales.

Y frente a las 20 categorías de bienes, obras y servicios supuso una extralimitación del poder reglamentario del ejecutivo, irrumpiendo la esfera del legislativo por lo que declaró su nulidad.

Puede ser que la posición adoptada por el Consejo de Estado haya desconocido, en su control judicial, la discrecionalidad administrativa que tenía el gobierno nacional de desentrañar los conceptos jurídicos indeterminados de seguridad y defensa.

Debe tenerse en cuenta que los conceptos jurídicos indeterminados se refieren a una realidad cuyos límites no es posible precisar plenamente a través de su solo enunciado, aunque intentan delimitar un supuesto o serie de supuestos, su aplicación obedece a un proceso interpretativo (cognoscitivo), de acuerdo a la solución más justa que ese concepto lo permita en cada caso concreto (Marín, 2007).

No puede desconocerse que la discrecionalidad administrativa es la autorización para que la administración pueda concretar el interés general en el caso determinado, necesaria para que se pueda ajustar con la eficacia exigida por la sociedad. Alessi (citado por Marín, 2007) conjuga tres elementos para definir la discrecionalidad administrativa: el interés público, su falta de determinación precisa en la norma que regula la actuación administrativa, y el margen de apreciación de dicho interés que de la indeterminación normativa se deriva.

Sin embargo, la discrecionalidad no es un poder desvinculado de la ley; Vidal (2005) precisa que “el actuar discrecionalmente se opone diametralmente a un actuar caprichoso, disparatado, azaroso, arbitrario, o a un proceder meramente mecánico o falta de *sindéresis* y del necesario aplomo que requiere todo acto humano de cualquier naturaleza” (p. 146), por lo que un proceder administrativo que adolezca de las características anotadas por el autor, se tipifica en un vicio de nulidad denominado *desviación de poder*, es decir, de las facultades que fueron entregadas a la administración para el desarrollo de los cometidos Estatales, resultó ejecutada una actuación extraña o apartada a tales postulados, lo que necesariamente se traduce en una arbitrariedad, tal como lo concluye López (2018).

En todo caso, el mencionado artículo 78 quedó compilado en el Decreto 1082 (2015, art. 2.2.1.2.1.4.6.), conforme lo dispuesto por el Consejo de Estado.

Por tal razón, será imprescindible que el legislador se ocupe de definir luego de un exhaustivo análisis, así como de una valoración técnica y social, con base en el actual concepto multidimensional de seguridad y defensa, los bienes, obras y servicios destinados para ello e ineludiblemente las entidades a las que se hace extensiva su aplicación, junto con las causales en las que se requerirán reserva para su adquisición desde el punto de vista no bélico de los mismos,

por cuanto tales entidades harán parte del Sector Defensa por dedicarse a la seguridad y defensa nacional, de acuerdo con las funciones que le han sido asignadas a cada una de ellas.

Están facultadas las entidades estatales pertenecientes al Sector Defensa, que no son otras que las encargadas de la seguridad y defensa nacional, a utilizar la anterior causal de contratación directa. Pero, se reitera, tendrá el legislador que tener en cuenta el concepto multidimensional de la seguridad y defensa para establecer los bienes y servicios que requerirán reserva para su adquisición y las entidades que las cobija, de lo contrario podrían considerar que aquellas se exceden en la interpretación y aplicación de la causal, pese a la discrecionalidad administrativa que les asiste, en especial, sobre conceptos jurídicos indeterminados como lo son la seguridad y defensa, volviéndose riesgosa la actividad contractual puesto que se ha reservado al Congreso de la República la facultad de realizar el juicio de necesidad para su aplicación y son los servidores públicos los responsables de darle estricto cumplimiento a lo dispuesto por aquel.

La realización de un proceso de selección mediante la modalidad errada puede conllevar no sólo a un proceso fallido, sino la responsabilidad de la entidad y sus funcionarios, en escenarios disciplinarios, fiscales y hasta penales (Guzmán, 2011).

En la contratación directa, la administración puede formular meras “invitaciones a ofrecer”, las que no son más que una solicitud que se le hace a posibles interesados en participar en el proceso de selección, para que formulen propuestas sobre el negocio jurídico en el cual está interesado. Se trata entonces de la disposición que tiene la entidad estatal para atender las ofertas que otros hagan, con miras a aceptar aquella que resulte más provechosa e inclusive, si ninguna resulta serlo, abstenerse de celebrar el contrato sin que para este efecto deba, necesariamente, expedir un acto administrativo de declaratoria de desierta (Suárez, 2014).

Lo importante de esta causal de contratación directa es que se configure la condición de “reserva” para la adquisición de bienes o servicios destinados a la defensa. Es la seguridad y el secreto militar lo que debe protegerse evitando la publicidad. La reserva tiene como finalidad, que el Estado cuente con unos instrumentos que en un momento dado le permitan manejar las situaciones de orden público interno y externo sin ser sorprendido. Por lo demás, “la contratación en materia de seguridad nacional es un asunto prioritario en Colombia, dadas las condiciones sociopolíticas que vive el país” (Palacio, 2014, p. 400-401).

Para la debida aplicación de la modalidad de selección en cuanto a los bienes y servicios sobre los que recae la reserva, debe establecerse con claridad a cuáles se refiere.

4. Bienes y Servicios con destino al Sector Defensa que Requieren Reserva para su Adquisición

Considera el Consejo de Estado, respecto del concepto y alcance de las palabras seguridad y defensa nacional, al pronunciarse sobre su definición, su finalidad, conformación, organismos que la ejercen, alcance de estos conceptos y aplicación en los contratos estatales, **que el ramo de seguridad, perteneciente a la administración pública, comprende las actividades que velan por la seguridad de los habitantes del territorio del Estado;** en cuanto a la defensa nacional, está constituida por el conjunto de acciones que realiza el Estado para defender su territorio y sus legítimas instituciones. Aunque disímiles, los conceptos de seguridad y de defensa nacional se complementan para el cumplimiento de fines esenciales del Estado, como que ambos conforman sectores de la administración pública íntimamente relacionados. Al sector seguridad corresponde “asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”, mientras que al sector defensa compete “defender la independencia nacional y mantener la

integridad territorial” (Colombia, Consejo de Estado, 1997, 30 de enero). Negrilla y subrayado fuera de texto.

De la Constitución nacional y la ley se desprende entonces, las autoridades, instituciones u organismos que tiene a su cargo la seguridad y defensa nacional y que, por ende, conforman lo que se conoce como Sector Defensa, tal como se vislumbra en el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa, adoptado mediante el Decreto 1070 (2015), el cual está dirigido a las entidades del Sector Defensa, haciendo parte de éste el Ministerio de Defensa Nacional, incluidas las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, entidades descentralizadas, adscritas y vinculadas.

Ahora bien, la contratación directa de bienes y servicios con destino al Sector Defensa es una nueva causal creada por el legislador, dirigida esencialmente a facilitar la adquisición de los bienes y servicios para este Sector en particular (Rodríguez, 2015); por lo que no se puede desconocer al momento de contratar lo manifestado por Álvarez, Rosanía, Sánchez & Jiménez (2017) en cuanto a que los conceptos de seguridad y defensa han evolucionado respondiendo a la existencia de nuevos paradigmas en el contexto mundial, los cuales han ampliado y profundizado la definición de los términos, abarcando actores externos a los Estados y postulando temas diferentes a los tradicionales como referentes de la seguridad y defensa; entendiéndose por profundización, la inclusión de nuevos objetos referentes y por ampliación, la consideración de otros temas de carácter no militar como intervinientes en la agenda de la seguridad.

Planteamiento respaldado por Garrido (2008), al decir que cualquier consideración acerca de la seguridad nacional debe tener en cuenta los factores no previsibles y que de una forma subjetiva provocan inseguridad en los Estados y en sus ciudadanos, condicionando los objetivos

de seguridad nacional y las medidas a adoptar en el contexto de la política nacional de defensa. De ese modo, en la definición del concepto de “seguridad nacional” influyen no sólo los intereses nacionales de seguridad, sino también los cambios en el escenario estratégico internacional; así, el debate sobre lo que entendemos por seguridad trasciende al ámbito exclusivamente estatal y a la dimensión tradicional estratégico-militar. Estamos ante un concepto complejo y multidimensional, cuyo alcance puede adaptarse a cada una de las situaciones en función de los riesgos, la naturaleza de la amenaza y las variables a considerar.

Por consiguiente, el concepto de seguridad nacional ha experimentado unos cambios tan drásticos a lo largo de los últimos años, que su análisis no puede ceñirse solamente al ámbito de los estudios estratégicos, ni definir exclusivamente en términos militares, ya que lo que se trata de proteger son también intereses políticos y económicos de los Estados.

A lo largo de la historia de Colombia y su evolución normativa, la modalidad por excepción que ha sido prevista para adquirir los bienes y servicios que deben ser adquiridos por el Sector Defensa es la contratación directa, con la particularidad de ser reservada en casos especiales definidos por la ley.

En este desarrollo histórico – normativo, a groso modo, se han definido que los bienes y servicios que deben ser contratados directamente y con carácter reservado son, entre otros: sistemas de armas y armamento; todo tipo de naves, artefactos navales y aeronaves destinadas al servicio del Ramo de Defensa Nacional; municiones, torpedos y minas de todos los tipos, clases y calibres; material blindado y de transporte terrestre, marítimo, fluvial y aéreo; equipos de detección aérea, de superficie y submarina; los bienes y servicios requeridos por la Organización Electoral - Registraduría Nacional del Estado Civil para la realización del proceso de

modernización de la cedulação, identificación ciudadana y aquellos que requieran las entidades del Estado para acceder a los sistemas de información de la Registraduría Nacional del Estado Civil; la construcción de obras públicas cuyas características especiales tengan relación directa con la defensa y seguridad nacional; es decir, bienes, obras y servicios de tendencia principalmente bélica, aunque con un pequeño asomo hacía el concepto multidimensional de seguridad y defensa nacional.

De lo anterior se infiere que la nominación dada a los bienes y servicios como de seguridad y defensa nacional era de carácter restrictivo del Gobierno nacional, puesto que sólo él era el único facultado para clasificarlos de esa manera.

Situación ésta que a la luz de la posición adoptada por el Consejo de Estado al resolver la demanda de nulidad del artículo que contenía la modalidad de contratación directa en el Decreto 1510 (2003), desborda la facultad reglamentaria del Gobierno nacional pues es al legislador al que le compete determinar cuáles son los bienes, obras y servicios que requieren reserva para su adquisición; en todo caso, al no contar con una relación de los mismos que le permita a las entidades del Sector orientar su contratación a la modalidad de contratación directa reservada en debida forma, el legislador y el Consejo de Estado les dejan a ellas la responsabilidad de justificar qué bienes, obras y servicios a contratar son destinados a la seguridad y defensa nacional y que por razones específicas requieren de reserva para su adquisición; además de argumentar por qué ciertas entidades no bélicas pertenecen al Sector Defensa y que estarían autorizadas para hacer uso de la causal. Interpretación que estaría enmarcada dentro de la discrecionalidad administrativa que posee el ejecutivo respecto de los conceptos jurídicos indeterminados de seguridad y defensa pero considerada en últimas por el Consejo de Estado como extralimitada.

Vale la pena realizar, en este punto, un comparativo de las formas contractuales utilizadas en algunos países de Latinoamérica incluso Colombia, con el fin de establecer si existe una relación detallada de bienes y servicios destinados para la seguridad y defensa nacional que deben ser adquiridos por las entidades pertenecientes al Sector Defensa, y por consiguiente, requieren de reserva para su contratación; si se prevé la contratación directa como causal excepcional para su adquisición y si se contemplan regímenes especiales para contratar este tipo de bienes y servicios.

Tal análisis se encuentra soportado en la similitud de las legislaciones en materia de contratación pública, a través de las cuales según lo expuesto por Benavides (2016), comparten instituciones análogas contemporáneas tales como las Agencias de Contratación y la contratación electrónica, en torno a la cual surgió la Red Interamericana de Compras Gubernamentales; poseen nuevos géneros contractuales como las Asociaciones Público Privadas, la transformación del Derecho Administrativo Contractual clásico de influencia francesa y española hacia la prevalencia generalizada de los valores constitucionales; el refuerzo intenso de la planeación y la influencia creciente de las concepciones normativas condicionadas por los valores económicos de la competencia, la concurrencia y la igualdad que se propagan por el mundo entero.

Así mismo, cuentan con un órgano rector descentralizado que para el caso colombiano se llama “Colombia Compra Eficiente”, el cual tiene a su cargo la coordinación del sistema de contratación estatal, la preparación de políticas públicas de contratación, la implementación y definición de lineamientos, elaboración de manuales e instructivos para dar una aplicación uniforme a las reglas de contratación pública.

Los diversos sistemas jurídicos también presentan gran homogeneidad en el establecimiento de planes anuales de compras, promovidos por los tratados de libre comercio y los modelos contractuales internacionales que le permiten a las entidades estatales anticipar los contratos a celebrarse en la siguiente vigencia.

Persiguen además la unificación del Régimen General de Contratación para simplificar el panorama normativo de la contratación pública; varios regímenes enuncian un tratamiento unificado con un criterio orgánico de “entidades estatales”, que cubre tanto las que cumplen funciones administrativas como las que desarrollan tareas industriales o comerciales, o se refieren genéricamente a la contratación del “Sector Público” para incluir a todas las entidades de las diversas ramas del poder público, los organismos independientes sin importar su régimen jurídico.

En otros casos, se adopta el referente determinante de los recursos públicos, para involucrar en el mismo régimen todo contrato que los comprometa o el cumplimiento de los fines públicos.

Pese a que existen países que conservan la división de los contratos administrativos y los contratos privados de la administración, muchos de ellos admiten excepciones que permiten un régimen privado a través de regímenes especiales; otros por el contrario, solo contemplan el contrato privado.

Es así como resultará de utilidad la información que se detalla en la Tabla 1.

Tabla 1

Modalidades de selección para bienes y servicios en el sector defensa

País	Régimen General de Contratación	Régimen Especial de Contratación
	Contratación Directa (Excepción)	
Bolivia	En casos de emergencia declarada. Por razones de seguridad y defensa nacional, armamento y sistemas de comando, control y comunicaciones para las fuerzas armadas.	
Chile	En casos de emergencia, urgencia o imprevisto calificados. Si se trata de servicios de naturaleza confidencial o cuya difusión pudiere afectar la seguridad o el interés nacional.	Excluye de la aplicación del régimen general de contratación, los contratos que versen sobre material de guerra; los que se celebren para la adquisición de vehículos de uso militar o policial, elementos o partes para la fabricación, integración, mantenimiento, reparación, mejoramiento o armadura de armamentos, sus repuestos, combustibles y lubricantes; los que versen sobre bienes y servicios necesarios para prevenir riesgos excepcionales a la seguridad nacional o a la seguridad pública; los cuales se regirán por sus propias normas especiales.
Colombia	Bienes y servicios requeridos en el Sector Defensa que necesiten reserva para su adquisición.	Los contratos que celebren Satena, Indumil, El Hotel Tequendama, la Corporación de Ciencia y Tecnología para el desarrollo de la industria naval, marítima y fluvial –Cotecmar– y la Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana –CIAC–, no estarán sujetos a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a su actividad.
Ecuador		Régimen especial de carácter reservado para las contrataciones calificadas como necesarias para la seguridad interna y externa del Estado, y cuya ejecución esté a cargo de las Fuerzas Armadas o de la Policía Nacional.
El Salvador	Si se tratare de la adquisición de equipo o material de guerra previamente calificados. Si se diere el calificativo de urgencia de acuerdo a los criterios establecidos en la ley.	

	Si se tratare de una emergencia proveniente de guerra, calamidad pública o grave perturbación del orden.
Perú	Ante una situación de emergencia derivada de acontecimientos catastróficos , situaciones que afecten la defensa o seguridad nacional, situaciones que supongan el grave peligro de que ocurra alguno de los supuestos anteriores, o de una emergencia sanitaria declarada por el ente rector del sistema nacional de salud. Cuando las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional del Perú y los Organismos conformantes del Sistema Nacional de Inteligencia requieran efectuar contrataciones con carácter secreto, secreto militar o por razones de orden interno, que deban mantenerse en reserva conforme a ley. Para los bienes y servicios con fines de investigación, experimentación o desarrollo de carácter científico o tecnológico.
Uruguay	Cuando las circunstancias exijan que la operación deba mantenerse en secreto.

Nota. Fuente: Elaboración propia con base en Serrate (2005) para Bolivia, Camacho (2016) para Chile, Ley 1150 (2007) para Colombia, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública – Reglamento a la Ley Orgánica Sistema Nacional de Contratación Pública para Ecuador, Mejía (2016) para El Salvador, Morón (2016) para Perú y Delpiazzo (2016) para Uruguay.

Se observa, conforme a la tabla anterior, que en la mayoría de los casos existe la modalidad de contratación directa de carácter excepcional para la adquisición de bienes y servicios de seguridad y defensa nacional, aunque no se relacione de manera detallada e indicativa cuáles son; en algunos países los bienes y servicios solo se contratan a través del régimen especial previsto para ello, definiendo de manera vaga los bienes y servicios de que se trata; y en otros países como Colombia es mixta, es decir, se contratan bajo la modalidad de contratación directa como excepción a la regla general y por el régimen especial dado a algunas entidades consideradas del Sector Defensa, sin definir claramente a qué bienes y servicios se está

haciendo referencia.

Comparten estos países junto con Colombia la indefinición de los bienes y servicios destinados para ser contratados por las entidades pertenecientes al Sector Defensa y que requieren reserva para su adquisición, destinados a la guarda de la seguridad y defensa nacional, dejando a la interpretación del operador contractual la determinación de este tipo de bienes, obras o servicios, que en todo caso deberá realizarse sin perder de vista el concepto multidimensional de la seguridad y defensa, criterio aplicable tanto para el régimen de contratación general, como para el régimen de contratación especial.

Tiene sustento tal afirmación, en el entendido que para efectos tributarios como la exención del impuesto sobre las ventas, el Decreto 624 (1989, art. 476, 477) denominado Estatuto Tributario, define los servicios y bienes exentos de este tributo; si bien los relaciona, su aplicación por parte de las entidades pertenecientes al Sector Defensa se realiza teniendo en cuenta el concepto bélico de aquellos, más no son considerados dentro de la perspectiva multidimensional de lo que hoy se conoce como seguridad y defensa nacional.

El concepto de seguridad multidimensional y, por consiguiente, de los bienes y servicios asociados al mismo, se despliega según Lince (citado por Álvarez et al., 2017) del desarrollo de un mundo globalizado, en el cual las amenazas dejan de ser las tradicionales, y las Fuerzas Militares e instituciones encargadas de lidiar con temas de seguridad, deben innovar para responder a situaciones diversas y cambiantes en nuevos escenarios.

Stein (citado por Álvarez et al., 2017) condensa las nuevas amenazas señaladas por la OEA así: el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos;

la pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia, lo cual erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados; los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades; riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente; la trata de personas; los ataques a la seguridad cibernética; la posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos; la posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción masiva y sus medios vectores por parte de terroristas.

Las anteriores consideraciones serán de ayuda al operador contractual al momento de sustentar la escogencia de la modalidad de selección del contratista, pero no exime de la responsabilidad que le asiste al legislador de regular la materia por los argumentos ya conocidos; se necesita un listado de bienes y servicios orientadores para el uso de la causal, el hecho de que se señale cuáles son, no desvirtúa la necesidad de reserva, puesto que serán las especificaciones técnicas las que no serían reveladas en razón al fin que persiguen.

Además, que el legislador regule sobre la materia, permitirá absoluta claridad en el uso de la correspondiente modalidad de selección del contratista, porque existe una evidente línea delgada entre la selección abreviada para la adquisición de bienes y servicios para la defensa y seguridad nacional y la contratación directa de bienes y servicios en el Sector Defensa que necesiten reserva para su adquisición.

De igual forma, la especificación de los bienes y servicios de seguridad y defensa nacional desde la óptica multidimensional, permitirá de manera más amplia y sin restricciones, la contratación con organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo,

teniendo en cuenta que de conformidad con lo dispuesto en la Gobernanza GN-2535-1, las actividades bélicas, así como los bienes y servicios destinados para tal fin, no son financiados por el Banco, quedando excluidas del beneficio otras actividades que si bien es cierto son para la seguridad y defensa nacional, obedecen al concepto multidimensional y no armamentista. Así ha establecido las condiciones de financiación el Banco Interamericano de Desarrollo frente al caso particular, en la Gobernanza GN-2535-1:

E. Actividades no susceptibles de financiamiento del Banco

2.1 Existen ciertas actividades a las cuales el Banco no debe prestar apoyo, dado el alto riesgo reputacional que implicaría para el mismo y la relación que existe entre ellas con abusos de los derechos humanos, derechos civiles e injerencia en asuntos políticos del país. Estas actividades son:

- (i) apoyo a operaciones bélicas de fuerzas militares;
- (ii) actividades destinadas a preservar la seguridad del Estado o investigar delitos con motivos políticos;
- (iii) operaciones secretas o encubiertas;
- (iv) adquisición de equipos letales tales como armas, municiones y gases lacrimógenos. En el caso de automóviles patrulleros, sólo podría financiarse su adquisición para la puesta en marcha de estrategias de policía, de proximidad con participación de la comunidad;
- (v) apoyo a las operaciones de unidades especiales, que supongan una alta complejidad en el manejo de la fuerza y exposición a la violencia, tales como unidades de desactivación de bombas, brigadas de erradicación de drogas, unidades antisequestro y unidades de control de disturbios, entre otras; y
- (vi) adiestramiento en la utilización de armas de fuego o letales. Cabe resaltar que las actividades antes mencionadas son de carácter meramente enunciativo debido al carácter

dinámico del sector, razón por cual podrían incluirse otras actividades dependiendo de su naturaleza y alcance.

Mecanismos específicos de mitigación de riesgo

2.2 Criterios Generales. En los programas a ser apoyados por el Banco que consideren que deban incluir componentes o actividades relativas a temas sensibles como apoyo a la policía o centros de reclusión (de menores de edad o adultos), desde el diseño de la operación se deberá:

(vii) analizar y justificar caso por caso el porqué de su conveniencia desde el punto de vista técnico, financiero y valor agregado del Banco; y

(viii) definir los mecanismos de mitigación de riesgos, mediante los cuales el Banco contará con el apoyo de entidades especializadas independientes, quienes velarán por el seguimiento y cumplimiento de acuerdos del programa y su entorno en temas como los derechos humanos, derechos civiles, transparencia y lucha contra la corrupción.

Estos programas en áreas sensibles por su naturaleza, son únicos y deberán analizarse caso por caso, y por tanto no constituyen precedentes para aprobar o sustentar un programa o proyecto en otro país. Teniendo en cuenta la naturaleza de estos programas, los mismos deberán ser siempre remitidos para la consideración y discusión formal por parte de los miembros del Comité de Políticas Operativas.

La política del Banco Interamericano de Desarrollo es un régimen especial de compras públicas, definido por la Ley 1150 (2007, art. 20) y el Decreto 1082 (2015, art. 2.2.1.2.4.4.1) que podría financiar a las entidades del Sector Defensa multidimensional, siempre y cuando las actividades cumplan lo dispuesto en la Gobernanza GN-2535-1 en relación con acciones no bélicas.

Conclusiones

1. La causal de contratación directa para la adquisición de bienes y servicios que requieren reserva para su adquisición destinados al Sector Defensa, ha sido concebida por el legislador para facilitar la contratación de aquellos, en cumplimiento de los fines esenciales del Estado. La selección objetiva del contratista no se ve vulnerada por el uso de la causal de “reservada”, puesto que la ley y la jurisprudencia han determinado el deber que les asisten a las entidades pertenecientes al Sector Defensa de observar de manera estricta los principios que rigen la contratación estatal; además de la obligación de justificar la razón de la escogencia de la causal, bien sea mediante un acto administrativo contentivo de la misma o en los estudios y documentos previos; por otra parte, en los documentos del proceso de contratación se verá reflejado el ejercicio de planeación realizado, las condiciones técnicas y económicas requeridas con fundamento en el estudio de mercado efectuado, satisfaciendo de esta manera, el cumplimiento del principio de selección objetiva.

2. La rigurosa aplicación de los principios consagrados en la Constitución y la ley, garantiza la conservación del ordenamiento jurídico y, en consecuencia, el cumplimiento a cabalidad de la función social sobre la que ha sido fundado el Estado; marcan el derrotero que se debe seguir para adelantar cualquier proceso de contratación estatal que bajo la estructuración de unas reglas claras, sea posible la selección objetiva del contratista, el cual ayudará al Estado a la satisfacción del interés general.

3. Es necesario que el legislador relacione a manera de guía, los bienes y servicios destinados al Sector Defensa y que requieran reserva para su adquisición en casos especiales, con el fin de que las entidades estatales no desborden su capacidad de interpretación para su correspondiente aplicación y puedan contar a su vez con elementos suficientes que les permita

evaluar la escogencia de la modalidad de contratación más apropiada. La numeración que el legislador haga de los bienes y servicios previstos para esta causal, debe considerar el concepto multidimensional de seguridad y defensa que existe en la actualidad, y por ende definir así mismo las entidades estatales que con anterioridad no estaban previstas como parte del Sector Defensa y que pueden hacer uso de esta modalidad de selección. El hecho de que exista un listado de bienes y servicios que puedan ser contratados directamente por el Sector Defensa, no viola el principio de reserva de los mismos por cuanto sería meramente orientador, pues habrá características específicas que no podrán ser conocidas públicamente y que deberán permanecer en reserva, es decir, se determinará, si se puede hacer la comparación, el género y la especie mantendrá la reserva.

4. Se plantea la posibilidad de unificar criterios mediante la disposición de un único régimen contractual para la adquisición de bienes y servicios destinados a la seguridad y defensa nacional, que recoja las modalidades de contratación selección abreviada, contratación directa y el régimen de contratación especial, desde el concepto multidimensional de la seguridad y defensa como fin último del interés general, teniendo en cuenta que han tomado otra connotación producto de la evolución social y política del país.

Referencias

Doctrina

Acero, A. (2016). *Principio de selección objetiva y único oferente en la contratación estatal* (tesis de especialización). Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, Colombia.

Recuperado de

<https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/14677/AceroChaconAndresRicardo2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Álvarez, C., Rosanía, N., Sánchez, D. & Jiménez, G. (2017). Seguridad y Defensa: conceptos en constante transformación. En C. Álvarez (Ed.), *Escenarios y desafíos de la seguridad multidimensional en Colombia*. Bogotá: Ediciones Escuela Superior de Guerra.

Barrantes, C. (2011). Los cambios introducidos por la Ley 1150 y sus decretos reglamentarios en el procedimiento de contratación directa. En R. Araujo, *La Ley 1150 de 2007. ¿Una respuesta a la eficacia y transparencia en la contratación Estatal?*. Colombia: Universidad del Rosario. Recuperado de https://app.vlex.com/#CO.practico_contratacion_estatal/search/jurisdiction:CO/la+ley+1150/CO.practico_contratacion_estatal/sources/6131

Benavides, J. (2016). Tendencias Generales de la Contratación Pública en América Latina. En J. Benavides & P. Moreno (Ed.), *La contratación pública en América Latina*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Borja, R. (2009). Estudios Jurídicos sobre Contratación Estatal. (pp. 86). Bogotá: Biblioteca Jurídica Fernando Hinestrosa (vol. 1). Grupo Editorial Ibañez.

Camacho, G. (2016). Informes Nacionales Chile. En J. Benavides & P. Moreno (Ed.), *La contratación pública en América Latina*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Campillo, C. (2006). Celebración y ejecución de contratos estatales. Bogotá: Ecoe Ediciones.

Recuperado de <https://2019-vlex-com.crai-ustadigital.usantotomas.edu.co/#sources/2489>

Castro, C., García, L. & Martínez, J. (2010). La Contratación Estatal. Teoría General.

Perspectiva comparada y regulación internacional. Bogotá: Universidad del Rosario.

Recuperado de [https://2019-vlex-com.crai-](https://2019-vlex-com.crai-ustadigital.usantotomas.edu.co/#search/jurisdiction:CO/principio+contrataci%C3%B3n+estatal+principios+contrataci%C3%B3n+estatal/p2/WW/vid/341609898)

[ustadigital.usantotomas.edu.co/#search/jurisdiction:CO/principio+contrataci%C3%B3n+estatal+principios+contrataci%C3%B3n+estatal/p2/WW/vid/341609898](https://2019-vlex-com.crai-ustadigital.usantotomas.edu.co/#search/jurisdiction:CO/principio+contrataci%C3%B3n+estatal+principios+contrataci%C3%B3n+estatal/p2/WW/vid/341609898)

Castro, E. (2016). *Importancia de los principios de la contratación estatal* (tesis de

especialización). Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, Colombia. Recuperado de

<https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/14822/castroJimenezErikaPatricia2016.pdf;jsessionid=359D51F04E4272F526B4B65F922E5CD6?sequence=1>

Colombia Compra Eficiente. (S.F.). Síntesis normativa y jurisprudencia en contratación. Etapa

precontractual: principios de la contratación estatal. Recuperado de

<https://sintesis.colombiacompra.gov.co/sintesis/1-etapa-precontractual-principios-de-la-contrataci%C3%B3n-estatal>

Colombia Compra Eficiente. (S.F.). Síntesis normativa y jurisprudencia en contratación.

Contrato sin cumplimiento de requisitos legales. Recuperado de

<https://sintesis.colombiacompra.gov.co/jurisprudencia/sintesis/31795>

Conrado, R. (2012). Los principios en la contratación estatal. Aspectos: constitucionales, legales

y jurisprudenciales. Bogotá: Grupo Editorial Ibañez.

Cuello, F. (2009). Contratos de la Administración Pública. Bogotá: Ecoe Ediciones. Recuperado

de <https://2019-vlex-com.crai-ustadigital.usantotomas.edu.co/#sources/6843>

- Chinome, G. (2017). *Seguridad multidimensional, fundamento de la estructuración de la defensa y seguridad nacional en Colombia* (tesis de especialización). Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, Colombia. Recuperado de <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/17074/ChimeSotoGuillermoAntonio2017.pdf?sequence=1>
- Deik, C. (2014). *Guía de Contratación Estatal: Deber de planeación y modalidades de selección*. Tucumán Buenos Aires Argentina: Editorial AbeledoPerrot S.A.
- Delpiazzo, C. (2016). *Informes Nacionales Uruguay*. En J. Benavides & P. Moreno (Ed.), *La contratación pública en América Latina*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Dockendorff, A. & Duval, T. (2013). Una mirada a la seguridad internacional a la luz de las estrategias de seguridad nacional. *Estudios Internacionales*, (176), p. 31- 49. Recuperado de <https://scielo.conicyt.cl/pdf/rei/v45n176/art02.pdf>
- Dworkin, R. (1989). *Los Derechos en serio*. Barcelona: Editorial Ariel S.A.
- Fandiño, J. (2014). *La Contratación Estatal*. Bogotá: Editorial Leyer.
- Garrido, V. (2008, julio - agosto). En torno a la seguridad nacional. *Estudios de política exterior*. Recuperado de <https://www.politicaexterior.com/articulos/politica-exterior/en-torno-a-la-seguridad-nacional/>
- González, E. (2010). *El pliego de condiciones en la contratación estatal*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

- González, P. (2012, 7 de noviembre). *Contratación Directa*. Prezi Inc. Recuperado de <https://prezi.com/lyk1rxwoqmt/contratacion-directa/>
- Guerrero, M. (2016). *Responsabilidad de las partes intervinientes dentro de la contratación estatal*. Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, Colombia.
- Guzmán, J. (2011). La selección abreviada. Una modalidad dirigida a la efectividad de la actividad contractual de las entidades del Estado. En R. Araujo, *La Ley 1150 de 2007. ¿Una respuesta a la eficacia y transparencia en la contratación Estatal?*. Colombia: Universidad del Rosario. Recuperado de https://app.vlex.com/#CO.practico_contratacion_estatal/search/jurisdiction:CO/la+ley+1150/CO.practico_contratacion_estatal/sources/6131
- Higueta, J. (2014). *Responsabilidad penal en la contratación estatal* (tesis de especialización). Universidad Santo Tomás, Medellín, Colombia. Recuperado de <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/1497/Responsabilidad%20Penal%20en%20la%20Contratacion%20Estatl.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- López, A. (2018). *Selección del consultor por el procedimiento de invitación pública de mínima cuantía: análisis a la luz de los principios de la contratación estatal* (tesis de maestría). Universidad Santo Tomás, Bogotá, Colombia. Recuperado de <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/11841/2018andrealopez.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- Lucas, C. (2017). Actividad contractual de entidades territoriales a la luz de los principios de la contratación estatal. *Revista advocatus*. (14), 220. Recuperado de <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/advocatus/article/view/899/699>
- Malaret, E. (2016). El nuevo reto de la contratación pública para afianzar la integridad y el control: reforzar el profesionalismo y la transparencia. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, (15), 21-60. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5640672>
- Mantilla – Pallares, C. (2014). Importancia del principio de selección objetiva del contratista en el procedimiento de licitación pública en Colombia. *Revista Principia Iuris*. (22), 143-144. Recuperado de <https://2019-vlex-com.crai-ustadigital.usantotomas.edu.co/#search/jurisdiction:CO/selecci%C3%B3n+objetiva/WW/vid/631712717>
- Marín, H. (2007). *Discrecionalidad Administrativa* (1 ed.). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Mejía, H. (2016). Informes Nacionales El Salvador. En J. Benavides & P. Moreno (Ed.), *La contratación pública en América Latina*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Ministerio de Defensa Nacional. Historia. Recuperado de <https://www.mindefensa.gov.co/irj/portal/Mindefensa/contenido?NavigationTarget=navurl://1494c44e2596646d35f4060084fd9b02>
- Miranda, M. (2016). La regla o el principio de la selección objetiva en la contratación pública colombiana. *Revista Verba Iuris*. 11 (35), 67.

- Mora, C. (2015). *Principios de la contratación estatal en Colombia. Los principios constitucionales aplicados en los modos de selección en Colombia* (tesis de especialización). Universidad Santo Tomás, Bogotá. Colombia. Recuperado de <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/2002/Moracesar2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Nieves – López, J. (2017). El principio de selección objetiva en la Licitación Pública: Análisis desde la etapa precontractual. *Revista Verba Iuris*.12 (37), 16. Recuperado de <http://www.unilibre.edu.co/verbaiuris/37/seleccion-objetiva.pdf>
- Orrego, G. (2013). La prevalencia de los principios en la contratación estatal, como primer límite al ejercicio de la declaración administrativa de la caducidad del contrato estatal. *Revista Summa Iuris*. 1 (1), 38-39. Recuperado de <https://es.slideshare.net/d1305/principios-de-la-contratacin-estatal-72390775>
- Pachón, C. (2014). Contratación Pública. Análisis Normativo. Descripción de procedimientos (6 ed.). Bogotá: Eco Ediciones.
- Palacio, J. (2014). La contratación de las entidades estatales (7 ed.). Medellín: Librería Jurídica Sánchez R. Ltda.
- Real Academia Española (2019). Diccionario de la Lengua Española. Recuperado de <https://dle.rae.es/?w=principio>
- Red de Seguridad y Defensa de América Latina. Libro de la Defensa Nacional de Chile. Recuperado de <https://www.resdal.org/Archivo/defc-glosario.htm>

- Rivas, P. (2016). Defensa interna de los países de América Central: “El empleo coercitivo de las Fuerzas Armadas contra la delincuencia”. *Estudios Internacionales*, 48 (183). doi: 10.5354/0719-3769.2016.39882. Recuperado de https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-37692016000100004
- Rodríguez, M. (2015). Los contratos estatales en Colombia (2 ed.). Medellín: Librería Jurídica Sánchez R. Ltda.
- Sandoval, L. (2009). Contratación Estatal y contratación en salud del Estado Colombiano. Compendio teórico práctico (vol. 3). Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez.
- Serrate, J. (2005). Modalidades de contrataciones estatales en Bolivia. En M. López & D. Cienfuegos (Ed.), *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruíz. Responsabilidad, contratos y servicios públicos*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1626-estudios-en-homenaje-a-don-jorge-fernandez-ruiz-responsabilidad-contratos-y-servicios-publicos>
- Suárez, G. (2014). Estudios de derecho contractual público (1 ed.). Bogotá: Editorial Legis.
- Valencia, H. (1993). Nomoarquica, principialística jurídica o los principios generales del derecho. Bogotá: Editorial Temis.
- Vallejo, J. (2017). Acciones afirmativas en la contratación estatal en Colombia. *Pensamiento jurídico*, (46), 153-168. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7120991>

Vidal, J. (2005). Temas de derecho administrativo contemporáneo. Bogotá: Universidad del Rosario.

Normatividad

Banco Interamericano de Desarrollo. (S.F.). Gobernanza GN-2535-1.

Constitución Nacional (1821). 30 de agosto.

Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia (1863). 8 de mayo.

Decreto Legislativo 3398 (1966), Diario Oficial No. 31.842, 25 de enero.

Decreto Ley 1670 (1975), Diario Oficial No. 34.388, 29 de agosto.

Decreto Ley 150 (1976), Diario Oficial No. 34.492, 18 de febrero.

Decreto Ley 222 (1983), Diario Oficial No. 36.189, 9 de febrero.

Decreto 1288 (1965), Diario Oficial No. 31.678, 15 de junio.

Decreto 893 (1965), Diario Oficial No. 31.920, 30 de abril.

Decreto 695 (1983), Diario Oficial No. 36.220, 24 de marzo.

Decreto 855 (1994), Diario Oficial No. 41.337, 29 de abril.

Decreto 329 (1995), Diario Oficial No. 41.730, 22 de febrero.

Decreto 1275 (1995), Diario Oficial No. 41.945, 31 de julio.

Decreto 2964 (1997), Diario Oficial No. 43.201, 26 de diciembre.

Decreto 2334 (1999), Diario Oficial No. 43.795, 26 de noviembre.

Decreto 128 (2003), Diario Oficial No. 45.073, 24 de enero.

Decreto 3000 (2005), Diario Oficial No. 46.017, 31 de agosto.

Decreto 219 (2006), Diario Oficial No. 46.164, 27 de enero.

Decreto 66 (2008), Diario Oficial No. 46.873, 16 de enero.

Decreto 2474 (2008), Diario Oficial No. 47.043, 7 de julio.

Decreto 734 (2012), Diario Oficial No. 48.400, 13 de abril.

Decreto 1510 (2013), Diario Oficial No. 48.854, 17 de julio.

Decreto 1965 (2014), Diario Oficial No. 49.297, 7 de octubre.

Decreto 1070 (2015), Diario Oficial No. 49.523, 26 de mayo.

Decreto 1082 (2015), Diario Oficial No. 49.523, 26 de mayo.

Decreto Ejecutivo 1700 (2009), Registro Oficial Suplemento No. 588, 12 de mayo.

Exposición de Motivos Ley 1150 de 2007. Gaceta del Congreso No. 458 de la República de

Colombia. Bogotá, 1 de agosto de 2005. Recuperado de

<http://www.notinet.com.co/pedidos/exposicion-ley-1150.doc>

Exposición de Motivos Ley 80 de 1993. Gaceta del Congreso No. 75 de la República de

Colombia. Bogotá, 23 de septiembre de 1992. Recuperado de

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7148>

Gómez, F. (2002). Constitución Política de Colombia. Bogotá: Editorial Leyer.

Ley 110 (1913), Diario Oficial No. 14.845, 19 de marzo.

Ley 48 (1968), Diario Oficial No. 32.679, 26 de diciembre.

Ley 80 (1993), Diario Oficial No. 41.094, 28 de octubre.

Ley 418 (1997), Diario Oficial No. 43.201, 26 de diciembre.

Ley 489 (1998), Diario Oficial No. 43.464, 30 de diciembre.

Ley 684 (2001), Diario Oficial No 44.522, 18 de agosto.

Ley 782 (2002), Diario Oficial No. 45.043, 23 de diciembre.

Ley 975 (2005), Diario Oficial No. 45.980, 25 de julio.

Ley 1089 (2006), Diario Oficial No. 46.378, 1 de septiembre.

Ley 1150 (2007), Diario Oficial No. 46.691, 16 de julio.

Ley 1 (2008), Registro Oficial Suplemento No. 395, 4 de agosto.

Ley 1448 (2011), Diario Oficial No. 48.096, 10 de junio.

Ley 1474 (2011), Diario Oficial No. 48.128, 12 de julio.

Ley 1801 (2016), Diario Oficial No. 49.949, 29 de julio.

Ley 1819 (2016), Diario Oficial No. 50.101, 29 de diciembre.

Motivos del proyecto de articulado de reforma de la Ley 80 de 1993, Colombia Compra

Eficiente. Bogotá, 20 de junio de 2016. Recuperado de

https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/20160620motivos.pdf

Jurisprudencia

Colombia, Consejo de Estado (1997, 30 de enero) Expediente No. 938, M.P. Javier Henao Hidrón.

Colombia, Consejo de Estado (2007, 29 de agosto) Expediente No. 85001-23-31-000-1996-00309-01(15324), M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

Colombia, Consejo de Estado (2007, 3 de diciembre) Expediente No. 11001-03-26-000-2003-00014-01(24715); 1100-10-326-000-2003-000-32-01(25206); 1100-10-326-000-2003-000-38-01(25409); 1100-10-326-000-2003-000-10-01(24524); 1100-10-326-000-2004-000-21-00(27834); 1100-10-326-000-2003-000-39-01(25410); 1100-10-326-000-2003-000-71-(26105); 100-10-326-000-2004-000-34-00(28244); 1100-103-26-000-2005-000-50-01(31447) Acumulados, M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

Colombia, Consejo de Estado (2010, 20 de mayo) Expediente No. 11001-03-06-000-2010-00034-00 (1992), M.P. Enrique José Arboleda Perdomo.

Colombia, Consejo de Estado (2012, 28 de mayo) Expediente No. 07001-23-31-000-1999-00546-01 (21489), M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

Colombia, Consejo de Estado (2014, 14 de mayo) Expediente No. 11001-03-26-000-2014-00035-00(50222), M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

Colombia, Consejo de Estado (2015, 19 de noviembre) Expediente No. 11001-03-26-000-2014-00035-00(50222), M.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

Colombia, Consejo de Estado (2018, 24 de mayo) Expediente No. 11001-03-26-000-2014-00035-00(50222), M.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

Colombia, Corte Constitucional (1998, 7 de octubre) Expediente No. D-1989, M.P. Antonio Barrera Carbonel y Carlos Gaviria Díaz.

Colombia, Corte Constitucional (2002, 3 de julio) Expediente No. D-3871, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.