



Defensa

PROYECTO DE LEY N° 76 DE 2025

“Por la cual se expide la Ley de Defensa Nacional y se dictan otras disposiciones”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. PRESENTACIÓN

En cumplimiento de su responsabilidad constitucional de garantizar la soberanía, la independencia, la integridad territorial y el orden constitucional, el Ministerio de Defensa Nacional presenta a consideración del Honorable Congreso de la República el presente Proyecto de Ley de Defensa Nacional, en virtud del mandato constitucional establecido en el artículo 150, numeral 23, que faculta al Legislativo, para regular el ejercicio de las funciones públicas, lo que incluye la organización y función de la Fuerza Pública, en materia de defensa nacional. Asimismo, la presente iniciativa se enmarca en el imperativo del artículo 4, que establece la Constitución como norma suprema y obliga a todos los órganos del Estado a su acatamiento.

Así, y en virtud de la Ley 2294 de 2023, Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, *Colombia Potencia Mundial de la Vida*, con base en el eje de transformación, Seguridad humana y justicia social, y en particular, en su línea *Defensa integral del territorio para la protección de la soberanía, independencia, integridad territorial y orden constitucional*, se da alcance, a través de este proyecto de ley, al compromiso institucional de establecer las bases legales para una política de Estado, encaminada a reafirmar su tradición de respeto por el derecho internacional y la cooperación internacional, como piedra angular para el cumplimiento del mandato constitucional que le ha sido otorgado, así como para responder a cualquier amenaza que se pueda presentar a los fines esenciales del Estado.

El propósito de este proyecto es articular un marco jurídico integral de defensa, basado en la supremacía del poder civil, la separación funcional entre defensa y seguridad, la legalidad y el control democrático sobre el uso del instrumento militar, así como la protección de los derechos fundamentales en todos sus escenarios de actuación.

II. OBJETO DE LA INICIATIVA

La presente iniciativa tiene por objeto dotar al Estado colombiano de un marco jurídico específico, coherente y completo para el ejercicio legítimo y democrático de la Defensa Nacional. Este marco se desarrolla en consonancia con los principios constitucionales, el Derecho Internacional Humanitario (DIH) y los estándares de derechos humanos. Su propósito es consolidar la supremacía del poder civil, garantizar la participación de todos los actores estatales y sociales, sin subordinaciones indebidas, y fortalecer el engranaje institucional; todo ello en función del cumplimiento de los fines esenciales del Estado, tales como la soberanía, la independencia, la integridad territorial, y el orden constitucional (Art. 2. CP).

III. JUSTIFICACIÓN

El presente proyecto de Ley de Defensa Nacional atiende a la necesidad de que el Estado colombiano cuente con un instrumento legal, que con fundamento en el carácter indelegable de la función de defensa nacional constitucionalmente atribuida al Presidente de la República, desarrolle en un solo cuerpo legal los principios, competencias y límites que rigen la acción de sus instituciones en materia de defensa nacional. La relevancia de esta iniciativa se acentúa, si se considera que, en la actualidad existe un vacío normativo en relación con una ley integral de Defensa Nacional. Aunque hay disposiciones de distinto orden jerárquico, no se cuenta con un instrumento legal que articule de manera sistemática los principios, instituciones, funciones y procedimientos vinculados a la Defensa Nacional como una función esencial del Estado.

Mediante la expedición de la Ley 684 de 2001, *"Por la cual se expiden normas sobre la organización y funcionamiento de la seguridad y defensa nacional y se dictan otras disposiciones"*, se buscó regular aspectos relacionados con la organización y operación de la seguridad y defensa nacional. Esta ley estableció un Sistema de Seguridad y Defensa Nacional y definió el papel de diversos organismos estatales dentro de dicho sistema. Además, especificó la estructura y funciones de un Consejo Superior de Seguridad y Defensa, delineando los diferentes niveles de planeamiento estratégico y operativo. Por último, abordó aspectos presupuestales y procedimientos operacionales para la implementación de la ley.

No obstante, la Corte Constitucional, en ejercicio de su mandato como máxima garante de la supremacía constitucional y de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia, dictaminó la incompatibilidad de dicha ley con el ordenamiento superior. En consecuencia, a través de la Sentencia C-251 de 2002, la Corte declaró su inexecutable total. Esta decisión se fundamentó en la comprobada vulneración de principios jurídicos esenciales, tales como la reserva de ley, la legalidad material y el control civil sobre la actividad militar, entre otros pilares fundamentales del Estado de Derecho.

Tras 23 años de este intento fallido, y de treinta y cuatro años de promulgación de la Constitución Política, no se puede seguir postergando la expedición de una ley que establezca las bases para una Defensa Nacional moderna, democrática y respetuosa de los principios constitucionales. El Estado colombiano tiene la obligación de proporcionar a las personas y ciudadanos la protección necesaria frente a diversas amenazas, garantizando así la supervivencia del Estado como condición fundamental para el ejercicio de sus derechos y libertades.

Contrario a la derogada Ley 684 de 2001, esta propuesta respeta el principio de legalidad, la reserva de ley y la conducción civil; diferencia la función de defensa nacional de la función relativa a la seguridad interna; no asigna funciones policiales a las Fuerzas Militares, ni crea estructuras paralelas, ni sistemas jerárquicos concentradores de poder. En cambio, delimita con claridad el campo de actuación de cada componente institucional, asegura el respeto al bloque de constitucionalidad, y desarrolla una doctrina integral de defensa nacional alineada con los principios del Derecho Internacional Humanitario, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y la jurisprudencia constitucional vigente.

La expedición de esta ley brindará seguridad jurídica a las autoridades civiles y militares en el desarrollo de sus funciones, fortalecerá la legitimidad del desarrollo de operaciones de las Fuerzas Militares y permitirá anticipar, planificar y responder con eficacia ante amenazas complejas. Su enfoque normativo fortalecerá la prevención, contribuirá al fortalecimiento de la colaboración interinstitucional y de la interoperabilidad doctrinal y consolidará un modelo de defensa nacional compatible con el Estado Social y Democrático de Derecho. Además, permitirá a Colombia adaptarse a los desafíos de un entorno estratégico cambiante y las nuevas dinámicas de conflicto.

IV. SITUACIÓN ACTUAL

La ausencia de una Ley de Defensa Nacional es la base de una dispersión normativa e institucional que afecta la óptima articulación de los elementos esenciales de la defensa nacional y dificulta la planeación estratégica de capacidades. Actualmente, las Fuerzas Militares desarrollan sus funciones con base en diversas disposiciones, planes operacionales e institucionales y directrices, cuya dispersión limita la coherencia y la jerarquía normativa indispensable para obtener un direccionamiento estratégico integral.

En un entorno geoestratégico dinámico, marcado por la creciente complejidad de las amenazas, el Estado colombiano requiere un marco normativo que facilite la identificación y respuesta coordinada a estos desafíos, desde una visión estratégica unificada. Esta exigencia se torna aún más apremiante ante las limitaciones para abordar con la debida seguridad jurídica los retos actuales, utilizando normas dispersas, de menor jerarquía o que no responden adecuadamente al contexto estratégico actual.

Esta situación resalta la necesidad de un instrumento jurídico idóneo para una mayor precisión en la interpretación funcional, la búsqueda de una certidumbre jurídica robusta en el empleo del instrumento militar, que responda a los desafíos estructurales y habilite la definición de prioridades de inversión de mediano y largo plazo, la interoperabilidad efectiva y la consolidación doctrinal, elementos todos cruciales para la eficacia en la salvaguarda de la independencia, la soberanía, la integridad territorial y el orden constitucional. Todo ello, en cumplimiento de los compromisos internacionales del Estado colombiano.

V. CONTENIDO DEL PROYECTO

El presente Proyecto de Ley de Defensa Nacional se estructura en seis (6) Títulos, comprendiendo un total de veintiséis artículos. A continuación, se detalla la organización esquemática del articulado:

Título/Capítulo	Artículos
Título I: Generalidades	
Capítulo I: Objeto y alcance de la Ley	Artículos 1-4
Capítulo II: Definiciones	Artículo 5
Capítulo III: Principios	Artículo 6
Título II: Del Sistema de Defensa Nacional	Artículos 7-9
Capítulo I: Consejo de Defensa Nacional	Artículos 10-14
Título III: Planeación Estratégica de la Defensa Nacional	Artículos 15-19

Título/Capítulo	Artículos
Título IV: La Fuerza Pública en la Defensa Nacional	Artículos 20-22
Título V: De la planeación y desarrollo de capacidades y la suficiencia presupuestal para la Defensa Nacional	Artículos 23-24
Título VI: Disposiciones Finales	Artículos 25-26

El articulado se fundamenta en una lectura armónica de los artículos 2, 93, 95, 189, 216, 217 y 218, de la Constitución, que consagran la conducción civil del instrumento militar, la distinción funcional entre Fuerzas Militares y Policía Nacional, la incorporación de los tratados internacionales en materia de derechos fundamentales y los deberes de las personas y los ciudadanos. Esta ley garantiza que todo empleo del instrumento militar estará, además, sujeto a control político, judicial, fiscal y disciplinario, asegurando una estricta vigilancia sobre el uso de la fuerza coercitiva del Estado.

La función esencial de Defensa Nacional

Esta iniciativa parte del precepto fundamental de que la Defensa Nacional de la República de Colombia es una función esencial, permanente e indelegable del Estado, orientada a garantizar su soberanía, independencia, integridad territorial y orden constitucional frente a amenazas, en los términos definidos por la presente ley, conforme a la Constitución Política, al Derecho Internacional Humanitario y al bloque de constitucionalidad, y en el marco del cumplimiento de los fines esenciales del Estado. La Defensa Nacional constituye una función autónoma y diferenciada respecto de las funciones de seguridad pública y ciudadana.

En ese sentido, y en observancia de la separación funcional entre defensa nacional y seguridad establecidas en los Artículos 217 y 218 de la Constitución Política, esta iniciativa se basa en el presupuesto de que la Defensa Nacional, como función estatal, no debe confundirse ni superponerse con las funciones de seguridad interna o ciudadana que incumben a la Policía Nacional, salvo en circunstancias excepcionales y bajo autorización legal expresa. De esta manera, en función de la distinción conceptual y funcional, se omite el uso de las expresiones seguridad nacional o seguridad interna, cuya ambigüedad afecta la claridad perseguida en esta iniciativa. Al evitar toda ambigüedad, este proyecto de ley:

- Delimita la Defensa Nacional como una función exclusiva del Estado.
- Excluye toda atribución de defensa en contextos de seguridad ciudadana, frente al delito común, el orden público o la delincuencia organizada.
- Garantiza la separación de funciones entre las Fuerzas Militares (Defensa) y la Policía Nacional (orden público), conforme al artículo 218 CP, con lo que se deja claro que la Policía Nacional mantiene su competencia específica en materia de orden público y seguridad interna.
- Limita expresamente la función de defensa a contextos de las amenazas definidas en este proyecto, excluyendo cualquier forma de militarización del orden público y la absorción de funciones policiales por

parte de las Fuerzas Militares, lo cual garantiza un enfoque diferenciado.

Así mismo, contar con una Ley de Defensa Nacional ofrece ventajas tales como clarificar las funciones de cada entidad, incorporar enfoques diferenciados en política criminal y estrategia militar, evitar la interferencia de la función de seguridad en operaciones militares, lo que permite una respuesta efectiva y contundente, dirigida a contrarrestar las amenazas bajo su competencia funcional y evitar confusiones en la aplicación de normas específicas de cada institución.

Es importante afirmar que esta ley no restringe el uso legítimo del instrumento militar en escenarios internos, pero delimita sus condiciones de activación conforme a la normatividad vigente.

En este sentido, lo expuesto permite sustentar que esta iniciativa contribuye a materializar el principio de distinción funcional, reconocido en la jurisprudencia (Sentencia C-251 de 2002) como:

- Pilar del control democrático sobre el poder coercitivo del Estado;
- Mecanismo para evitar la militarización del orden público;
- Salvaguarda de la división de poderes y competencias constitucionales.

Así mismo, la mencionada distinción se ajusta a estándares internacionales que recomiendan la separación institucional de las funciones militares y policiales (CICR, ONU, Corte Interamericana), delimita el empleo del instrumento militar a contextos de defensa estatal, nunca para control social o represión al derecho de reunión y manifestación pública y pacífica (Art. 37 CP y Principios Básicos ONU sobre uso de la fuerza, 1990), garantiza mecanismos efectivos de control, rendición de cuentas y reparación por abusos cometidos en nombre de la seguridad o defensa (jurisprudencia Corte IDH).

En conclusión, el proyecto de ley es plenamente compatible con el orden constitucional colombiano, y supera todos los defectos que dieron lugar a la inexequibilidad de la Ley 684 de 2001. En particular, restringe la Defensa Nacional al marco de la soberanía, la independencia, la integridad territorial y el orden constitucional, excluye toda función policial o de seguridad pública o ciudadana, impide la concentración funcional de poderes y asegura el control civil y democrático del instrumento militar, establece límites precisos al uso del poder coercitivo, conforme al bloque de constitucionalidad.

Razones de defensa nacional (artículo 4)

La incorporación de las “razones de defensa nacional” en este proyecto de ley se desarrolla como una herramienta jurídica legítima, racional y proporcional para la adopción de medidas excepcionales en contextos estratégicos, que eviten acciones discrecionales o ilimitadas del poder público. En tal sentido, el artículo 4. Del proyecto establece que, en situaciones donde se ponga en riesgo la subsistencia misma del orden constitucional y la integridad del territorio, se podrán adoptar medidas inmediatas para la defensa, siempre y cuando, se

cumplen criterios estrictos que garanticen la proporcionalidad, la legalidad y el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

En este sentido, el proyecto reafirma que el ejercicio de la defensa nacional debe observar en todo momento los mecanismos ordinarios de control político, judicial, fiscal y disciplinario, sin generar zonas de excepción, ni vacíos de responsabilidad. De este modo, se garantiza que la conducción de la defensa no afecte la separación de poderes, la autonomía funcional de las entidades del Estado ni los principios del Estado Social y Democrático de Derecho.

Esta propuesta reafirma el compromiso del Estado colombiano con la defensa de su ordenamiento jurídico y con la salvaguarda de la dignidad y libertad de sus ciudadanos, garantizando que las medidas adoptadas en situaciones excepcionales no se conviertan en instrumentos de poder desmedido, sino en expresiones legítimas del interés vital del Estado y de la sociedad.

La codificación normativa de este concepto garantiza seguridad jurídica, transparencia y responsabilidad institucional, y fortalece el marco democrático que rige el uso de la fuerza en Colombia. Se consolida así una doctrina que reconoce que el poder militar no puede ser ejercido en ausencia de un marco normativo claro, ni en desmedro de los derechos y garantías que la Constitución reconoce a todas las personas.

Poder nacional (artículo 5. Literal d)

Para efectos de esta Ley, el Poder Nacional se entiende como un concepto doctrinal que tiene como finalidad contar con una base teórica que sirva para desarrollar el planeamiento estratégico de la defensa nacional, sin que dicha definición constituya o habilite por sí misma la creación de una nueva rama del poder público, estructura paralela o concentración de poder, toda vez que su desarrollo se apega a los marcos de no subordinación entre los componentes del Sistema de Defensa Nacional. Se respetan los principios de separación de poderes con fundamento en el marco misional de las distintas ramas del poder público. De igual modo, acata el principio de subordinación de las Fuerzas Militares al poder civil en cabeza del Presidente de la República, como Comandante Supremo de estas.

La utilidad de este concepto doctrinal en la estructura normativa de esta iniciativa radica en permitir, bajo la comprensión y alcance del Sistema de Defensa Nacional, la planeación de respuestas coordinadas, frente a las amenazas que atentan contra la independencia, la soberanía, la integridad territorial y el orden constitucional, en los términos previstos en el Título III del proyecto de Ley, relativo a la Planeación estratégica de la defensa nacional (Art. 15-19). Este articulado proporciona la claridad necesaria para evitar, en su aplicación, la superposición de funciones entre sus integrantes o la creación de jerarquías indebidas entre los campos del Poder Nacional. Asimismo, reconoce la importancia de los instrumentos no militares, como la diplomacia, el informacional y la política, en la defensa nacional, superando la percepción generalizada de que esta se limita al instrumento militar.

En este sentido, el concepto aporta elementos sustanciales para la defensa nacional y facilita una visión integral



de la estrategia nacional sin recurrir a esquemas de movilización total. Desde el punto de vista del derecho operacional, este enfoque es crucial para garantizar la eficacia y legitimidad de las acciones del Estado en defensa de sus intereses vitales, resaltándose que el concepto ha sido desarrollado por otras organizaciones internacionales como la Organización del Tratado del Atlántico Norte OTAN.

Finalmente, es importante mencionar que, el concepto de Poder Nacional incluye el campo político, como la capacidad que tiene el poder civil de llevar a cabo la conducción estratégica en los distintos escenarios que competen a la defensa Nacional. Esto garantiza el orden constitucional y reconoce que la Defensa Nacional no necesariamente implica el uso de la fuerza y del aparato militar, sino también aspectos como, la gobernanza, la legitimidad institucional, y la acción unificada del Estado. Lo anterior, con el fin de dar respuestas integrales a las distintas problemáticas, subrayando la importancia del liderazgo civil en la defensa, la coordinación y colaboración estratégica interinstitucional, el respeto por los derechos fundamentales, y el Estado de Derecho.

Amenazas a la independencia, la soberanía, la integridad territorial y el orden constitucional del Estado colombiano

La inclusión del concepto de “amenaza”, literal a. Art. 5. del Proyecto de Ley de Defensa Nacional constituye un avance técnico y normativo fundamental para el fortalecimiento del sistema jurídico y estratégico del país. La definición que se propone responde a la necesidad de establecer criterios objetivos y verificables que sustenten la actuación de los instrumentos del poder nacional, en especial, el uso del instrumento militar en el marco de la defensa nacional. Para ello, se adopta un enfoque evolutivo y multidimensional que reconoce la mutabilidad de los factores de riesgo y su manifestación en los diferentes dominios.

En el plano normativo, se sustenta en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, que reconoce el derecho inmanente a la legítima defensa frente a agresiones armadas, así como en la Resolución 1368 (2001) del Consejo de Seguridad de la ONU, que extendió dicho derecho frente a ataques perpetrados por actores no estatales. Asimismo, integra los principios del Derecho Internacional Humanitario, contemplados en los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales.

Adicionalmente, el concepto de amenaza se encuentra debidamente alineado con los estándares internacionales comparados, conforme a los desarrollos más recientes de doctrinas multilaterales. Así, su estructura conceptual recoge lo establecido en: el Manual de San Remo sobre Reglas de Enfrentamiento, que fija criterios para determinar cuándo una situación compromete la soberanía estatal; los Principios contemplado en el Manual de Tallin, que describen los conflictos en el ciberespacio bajo el Derecho Internacional; y la doctrina OTAN sobre amenazas híbridas.

La incorporación de la definición de amenaza al ordenamiento jurídico colombiano, en el marco de este proyecto, no sólo permite dar respuestas proporcionales y legítimas, sino que contribuye al establecimiento de límites a las acciones del Estado, suministrando criterios técnicos, susceptibles de ser verificados posteriormente por parte de las instancias administrativas, políticas y judiciales competentes.

Cabe resaltar, que el proyecto establece de manera expresa que ninguna expresión legítima de pluralismo político, el derecho a ejercer la oposición política, libertad de prensa o manifestación pública y pacífica podrá ser interpretada como una amenaza que justifique el empleo de medidas de defensa nacional. Esta exclusión normativa tiene un valor estructural: impide que la defensa nacional sea utilizada como herramienta para deslegitimar el disenso, debilitar el control institucional o interferir en el libre ejercicio de funciones del Congreso, el poder judicial o los órganos de control.

En consecuencia, esta definición no sólo constituye una delimitación conceptual precisa para orientar el empleo del instrumento militar bajo conducción civil, sino también una garantía de legalidad, control y proporcionalidad. Sirve como criterio habilitante y restrictivo para que el Estado colombiano anticipe, clasifique y confronte amenazas complejas —incluyendo ciberataques, interferencia extranjera, lawfare, secesión armada o sabotaje tecnológico— dentro del marco del Derecho Internacional y en defensa de su continuidad institucional.

Sistema de Defensa Nacional

El Estado Colombiano, en el contexto actual y futuro, atendiendo el auge de amenazas impone la necesidad de articular un Sistema de Defensa Nacional, que proteja la soberanía, la integridad territorial, la independencia y el orden constitucional. En ese sentido, el Sistema de Defensa Nacional, a que hace alusión el Título II, identifica y vincula a sus integrantes a la defensa nacional, de conformidad con su misión, responsabilidad, capacidades y deberes constitucionales y legales como parte de la Defensa Nacional. El Título resalta la observancia de la primacía del poder civil, enmarcado en el respeto irrestricto a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario.

En este sentido, se incorpora como integrantes del sistema (Art. 8) a las entidades públicas (literal a.), que, conforme a su mandato constitucional, legal o reglamentario, cumplen funciones permanentes o estratégicas en la planificación, conducción, apoyo o sostenimiento de la Defensa Nacional. De acuerdo con su misión y responsabilidad, deben articularse en función de la gestión del desarrollo de la Defensa Nacional, otras entidades las cuales podrán vincular, bajo el amparo de los principios de subsidiariedad, colaboración armónica y concurrencia, cuando sea requerido (artículo 288 C.P.).

De igual modo, el literal a. del art. 8, establece de manera clara y taxativa que el componente militar (artículo 217 C.P.), es el instrumento **esencial y operativo** del Sistema, siempre bajo la conducción civil, a cargo del Presidente de la República como comandante supremo de las fuerzas militares, y el Ministro de Defensa como cabeza del sector, encargado de la formulación y adopción de las políticas y planes sectoriales para la defensa de la soberanía, la independencia y la integridad territorial, enfatizando que, está bajo control democrático del Congreso y vigilancia judicial, fiscal y disciplinaria. Esta articulación corresponde al principio de supremacía del poder civil sobre el militar consagrado por la jurisprudencia constitucional.

A su vez, la Defensa Nacional guarda relación directa con la existencia misma de la Nación, en tal virtud, no puede circunscribirse de manera limitada al Estado y su organización; por ello, observando los deberes establecidos en el artículo 95 de la Constitución Política, en especial el numeral tercero que a la letra reza

“Respetar y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas para mantener la independencia y la integridad nacionales”, se identifican como integrantes del sistema a las organizaciones privadas con y sin ánimo de lucro, y a las personas y ciudadanos. Lo anterior, se sujetará a lo establecido en el Art. 19 del Proyecto de Ley, relativo a la articulación y participación de los integrantes del Sistema de Defensa Nacional, con un alcance que deberá ser desarrollado en los Protocolos Operativos de Defensa Nacional, conforme a los propuesto en el art. 18 del proyecto.

Consejo de Defensa Nacional

Por otra parte, el Título II de la iniciativa legislativa, crea el Consejo de Defensa Nacional como máximo órgano asesor del presidente de la República en materia de defensa nacional, en el cual, de manera articulada y funcional, se establecerán las acciones preventivas y reactivas tanto en tiempos de normalidad como en escenarios de amenaza, concretadas en los Protocolos Operativos. Su dirección estará en manos del presidente de la República.

Planeación estratégica de la defensa nacional (artículo 17-21)

La Planeación Estratégica de la Defensa Nacional es definida por el Proyecto de Ley como un proceso sistémico, continuo y anticipatorio, cuya finalidad es garantizar que el Estado colombiano cuente con capacidades coordinadas, legítimas y eficaces para responder frente a amenazas complejas con alcance a las definiciones estipuladas en este proyecto. Este proceso integra la formulación de estrategias a largo plazo con la articulación de capacidades institucionales en los ámbitos político, militar, diplomático, informacional y económico, orientadas a la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad territorial y el orden constitucional.

Su importancia radica en que constituye el mecanismo institucional que permite pasar del diagnóstico al despliegue operativo, anticipando escenarios, evaluando capacidades reales y activando medidas proporcionadas. En el actual entorno estratégico, este planeamiento asegura la coherencia del uso del instrumento militar con el orden constitucional y el control democrático. La planificación estratégica se apoya en documentos sectoriales, planes de transformación institucional y documentos de política pública del sector defensa, que trazan objetivos a mediano y largo plazo. Estos son la base para priorizar inversiones, cerrar brechas de capacidades y orientar el desarrollo doctrinal.

Protocolos operativos de la Defensa Nacional

Los Protocolos Operativos de Defensa Nacional son el eje articulador de la planeación estratégica. Constituyen instrumentos técnicos y estratégicos de coordinación funcional entre entidades del Estado para enfrentar las amenazas a sus fines esenciales. Los protocolos permiten:

- Planificar y sincronizar la respuesta estatal en escenarios de crisis, bajo parámetros de legalidad, conducción civil y respeto por los derechos fundamentales.

- Bajo el sistema de competencias legales, establecer las respuestas institucionales, definir temporalidades, niveles de responsabilidad y flujos de información entre autoridades civiles y militares.
- Incluir el planeamiento de la movilización nacional, conforme a marcos legales vigentes.
- Estar sujetos a revisión, evaluación y actualización periódica.

Son obligatorios, de cumplimiento interinstitucional y su adopción tiene fuerza vinculante. No sustituyen decisiones de las autoridades. Por ello, la ley define que, estos deben ser elaborados por las entidades competentes, y bajo los lineamientos emitidos por el Consejo de Defensa Nacional.

Planeación y Desarrollo de Capacidades y suficiencia presupuestal para la Defensa Nacional

La importancia de establecer parámetros generales en el presente proyecto de Ley de Defensa Nacional (Art. 23-24), orientados a establecer criterios que garanticen la suficiencia presupuestal, radica en la necesidad de reconocer como un pilar fundamental de la Defensa Nacional la garantía de que las Fuerzas Militares y demás entidades encargadas de la defensa nacional, cuenten con los recursos necesarios para cumplir con sus funciones de manera efectiva.

El artículo 346 de la Constitución Política establece que el Presupuesto General de la Nación debe incluir todas las rentas y gastos públicos, y el artículo 352 señala que el presupuesto debe ser aprobado por el Congreso de la República. En este sentido, es crucial que el presupuesto destinado a la defensa nacional sea suficiente para cubrir todas las necesidades operativas, logísticas y de infraestructura de las Fuerzas Militares.

Así mismo, entendiendo que la cobertura para el fortalecimiento de las capacidades de las Fuerzas Militares deben proyectarse y establecerse en armonía con el marco fiscal, el presente proyecto de ley, incluye dentro de sus objetivos, vincular de manera progresiva la estrategia con el presupuesto, particularmente al: (i) evaluar, proyectar y desarrollar la estructura de fuerza requerida y sus capacidades asociadas en el marco de los intereses nacionales, del direccionamiento político, estratégico, a través de la priorización de los retos en las áreas misionales en materia de defensa, de manera conjunta, coordinada, interinstitucional, de acuerdo con los roles, funciones y misiones de las fuerzas militares; (ii) configurar el presupuesto para desarrollar la estructura de fuerza, bajo los principios de eficiencia y sostenibilidad, y (iii) generar información para la toma de decisiones presupuestales teniendo en cuenta los riesgos, las amenazas y los impactos presupuestales.

La suficiencia presupuestal se entiende, para los efectos de esta iniciativa, como los lineamientos de planeación estratégica y mecanismos para la priorización de recursos permitan de manera específica a las Fuerzas Militares:

- i. Adquisición y mantenimiento de equipos y tecnología: Garantizar que las Fuerzas Militares cuenten con equipos modernos y en buen estado es esencial para enfrentar amenazas tanto internas como externas.
- ii. Capacitación y entrenamiento: Proveer recursos para la formación continua del personal militar,

asegurando que estén preparados para responder a diversas situaciones de conflicto.

- iii. Infraestructura: Desarrollar y mantener instalaciones adecuadas para el entrenamiento, almacenamiento de equipos y operaciones militares.

Lo anterior, sustentado en modelos y procesos de planeación y desarrollo de capacidades para el largo y mediano plazo, en cuyo ciclo se enmarquen:

- Evaluación de amenazas: Identificar y analizar las amenazas potenciales para diseñar estrategias de defensa adecuadas.
- Generar procesos doctrinales: Crear y actualizar la doctrina militar, para que responda a las necesidades actuales y futuras.

Ahora bien, considerando que la adecuada planeación facilita una mejor gestión de los recursos disponibles, es imperativo, para el desarrollo conjunto de las fuerzas y que es crucial para su fortalecimiento el desarrollo de un programa conjunto para la protección de la soberanía, la independencia, la integridad territorial y el orden constitucional, identificando y priorizando las capacidades necesarias que permitan asegurar los recursos y su asignación de manera eficiente, mejorando la capacidad operativa de las fuerzas militares.

VI. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD

El presente Proyecto de Ley de Defensa Nacional fue sometido a revisión jurídica por parte de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, la cual emitió un concepto favorable de constitucionalidad. Dicho análisis se fundamentó en la jurisprudencia constitucional, en especial en los precedentes que condujeron a la declaratoria de inexecutable de la Ley 684 de 2001 (Sentencia C-251 de 2002), con el propósito de asegurar que esta nueva iniciativa legislativa se ajuste plenamente al ordenamiento constitucional. En este sentido, el concepto jurídico resalta que el proyecto no incurre en los errores estructurales que motivaron la declaratoria de inconstitucionalidad de dicha ley. En particular, se destaca que:

1. Respeto el principio de reserva de ley y la Competencia del Congreso para expedir normas relacionadas con el ejercicio de funciones públicas como es la Seguridad y Defensa Nacional, ciñéndose en su desarrollo a dicha reserva (C.P. art. 150-23 y arts. 216 a 223).
2. Reconoce que la Defensa Nacional es una función esencial del Estado y la instituye bajo la dirección civil del Presidente de la República (C.P. art. 189), sometida al control político, judicial, fiscal y disciplinario (C.P. arts. 113, 114, 116 y ss). Es decir, respeta la supremacía constitucional en cuanto al orden institucional y prevé los controles al poder militar e incluso al poder civil del Presidente de la República.
3. Distingue la función de defensa respecto de la seguridad interna. La Policía Nacional conserva su naturaleza civil y su competencia exclusiva sobre el orden público.

4. Incluye a organizaciones privadas y ciudadanos como integrantes del Sistema de Defensa Nacional, pero limita su participación a los deberes previstos en la Constitución y las leyes, entendiendo que su participación se circunscribe al marco de los deberes previstos en el artículo 95 de la Constitución Política, sin asignarles funciones coercitivas en pleno acatamiento a los principios de legalidad y no delegación de funciones públicas.
5. Refiere de manera expresa y concreta a la aplicación del Derecho Internacional Humanitario, los tratados de derechos humanos y la jurisprudencia constitucional, en particular respecto a los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y no discriminación
6. Articula el planeamiento de las capacidades de defensa con los instrumentos del marco fiscal y presupuestal, sin exceder las competencias del Congreso (C.P. arts. 346 y 352) ni crear gastos sin fuente de financiación (Art. 7 Ley 819 de 2003).
7. Subraya la separación entre lo que regula la ley y lo que puede desarrollarse por vía reglamentaria, en correspondencia con lo previsto en el artículo 189-11 y el principio de legalidad material, precisando que las disposiciones reglamentarias deberán respetar estrictamente la reserva de Ley y no podrán regular materias propias de competencia del Congreso, ni alterar la distribución constitucional de funciones ni el régimen de control civil y democrático del instrumento militar.”

Con base en lo anterior, la Secretaría Jurídica de la Presidencia concluyó que el Proyecto de Ley de Defensa Nacional es compatible, en términos generales, con la Constitución Política. La iniciativa se encuentra sustentada en los estándares constitucionales, los precedentes jurisprudenciales y el bloque de constitucionalidad. Asimismo, supera los vicios que motivaron la inexecutable de la Ley 684 de 2001 y garantiza el respeto al principio de reserva de ley, la separación de funciones, la supremacía constitucional, el control democrático del poder militar y la plena aplicación del Derecho Internacional Humanitario y de los derechos humanos.

VII. IMPACTO FISCAL DE LA INICIATIVA

Conforme a lo dispuesto en la Ley 819 de 2003, cuyo artículo 7 establece la necesidad de incluir el análisis del impacto fiscal de las normas, particularmente en lo que se refiere a las iniciativas de gobierno, que “*los proyectos de ley de iniciativa gubernamental que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público*”, se sustenta que la presente ley no implica la creación de nuevas estructuras institucionales, sino el fortalecimiento de la defensa nacional, con base en (i) articulación del Sistema de Defensa Nacional; y, (ii) la disponibilidad progresiva y sostenible de los recursos, en armonía con el marco fiscal de mediano y largo plazo.

VIII. CONFLICTO DE INTERESES – ARTÍCULO 291 DE LA LEY 5 DE 1992

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, “*Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992*”, el Ministerio de Defensa Nacional estima que de la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley no se deriva un conflicto de interés particular, actual y directo de las y los autores, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 286 de la Ley citada, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019:

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*

b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*

c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*

Lo anterior se soporta, además, en lo señalado por el Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión Seis, en sentencia del Magistrado Ponente Carlos Enrique Moreno Rubio, con radicado 2019-02830-00:

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se le alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna.”

No obstante, se señala que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente Proyecto de Ley, conforme a las normas citadas previamente no exime a los y las congresistas de su deber de identificar causales adicionales.

IX. CONCLUSIONES

La aprobación de la Ley de Defensa Nacional representa un avance estructural en la consolidación del Estado colombiano como garante de derechos, soberanía, la independencia, la integridad territorial y orden constitucional. Esta ley:

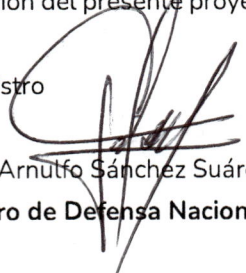
- **Fortalece la seguridad jurídica y la legitimidad democrática:** una ley específica y coherente otorga claridad normativa sobre las competencias, funciones y límites de los órganos encargados de la defensa, evitando ambigüedades que puedan dar lugar a abusos de poder o vacíos institucionales. Además, se

constituye en fundamento de una política de Estado, que fortalecerá el ejercicio legítimo y democrático de la función de defensa, subordinado al poder civil y al control judicial, en armonía con los principios del Estado social de derecho (arts. 1, 2 y 4 de la C.P.).

- **Consolida la supremacía del poder civil y el control institucional:** al regular de forma expresa que la defensa es una función indelegable del Estado, en cabeza del presidente de la República (Art. 189 CP) y se sujeta a los mecanismos de rendición de cuentas; refuerza la subordinación de la Fuerza Pública al poder civil, como lo ha reiterado la Corte Constitucional (Sentencia C-251/2002), y limita el riesgo de militarización de funciones civiles.
- **Permite una planeación estratégica moderna basada en capacidades:** la ley crea las condiciones para implementar un programa conjunto que garantizará no solo por amenazas, sino en función de los medios reales disponibles, las brechas identificadas y los escenarios futuros. Esto facilita la modernización de la Fuerza Pública, mejora la eficiencia del gasto público y optimiza la inversión en defensa.

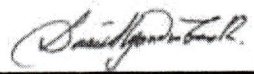
Por las razones expuestas, se concluye que el articulado propuesto es plenamente compatible con la Constitución Política de Colombia y contribuye a preservar el equilibrio institucional propio de una democracia constitucional, por lo que, se solicita al Honorable Congreso de la República adelantar el estudio, debate y aprobación del presente proyecto, en consideración a su alta relevancia estratégica e institucional para la Nación.

El Ministro

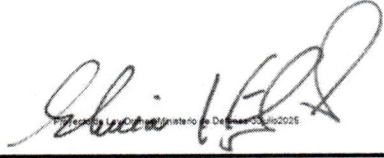


Pedro Arnulfo Sánchez Suárez
Ministro de Defensa Nacional

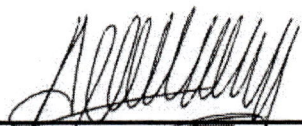
Las y los congresistas



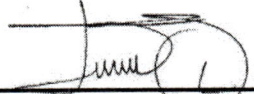
Representante Alejandro Toro
Ramírez




Senadora Gloria Flórez Schneider



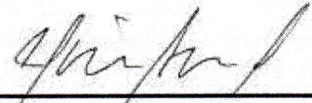
Representante Atirio Uribe Muñoz



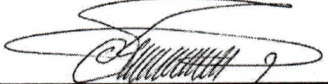
Senadora Isabel Cristina Zuleta
López



Representante Gabriel Ernesto
Parrado Durán



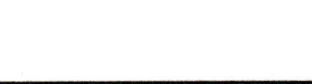
Representante Heráclito Landinez
Suárez



Representante Mary Anne Andrea
Perdomo



Representante Hermes Evelio
Pete Vivas



Representante Pedro Suárez
Vacca

Sandra Romero Lobo
Sandra Romero Lobo.
Senadora.



Gerardo Alvarado Alvarado
Gerardo Alvarado Alvarado
Senador

Senador Julio Elías Chagüi Senadora María José Pizarro Rodríguez Representante Álvaro Mauricio Londoño

Representante Gloria Liliana Rodríguez Representante Leonardo Rico Representante Luz Ayda Pastrana

[Signature]
Representantes José Jaime Uscátegui

[Signature]
Senadora Martha Peralta Epieyú

[Signature]

[Signature]
Representante Andrés Cancimance López

Representante Karmen Ramírez Boscán

Senador José Luis Pérez Oyuela

[Signature]
Senadora Clara López Obregón

Representante María del Mar Pizarro García

[Signature]
ALEJANDRO OCAMPO GIRALDO
Rep. para

[Signature]
Senador Robert Daza Guevara

[Signature]
Representante Gabriel Becerra

[Signature]
Representante Cristóbal Caicedo

SENADO DE LA REPUBLICA
Gerardo Silva

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 30 del mes Julio del año 2020

se radicó en este despacho el proyecto de ley

Nº. 76 Acto Legislativo Nº. _____, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: Ministro de Defensa, Dr. Pedro Sánchez Arreola; con el

acompañamiento de varios congresistas

[Signature]
SECRETARIO GENERAL

“Por la cual se expide la Ley de Defensa Nacional, y se dictan otras disposiciones”

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA

TÍTULO I. GENERALIDADES

CAPÍTULO I. OBJETO Y ALCANCE DE LA LEY

Artículo 1. Objeto de la ley. La presente Ley tiene por objeto regular el marco institucional y funcional de la Defensa Nacional de la República de Colombia, como función esencial, permanente e indelegable del Estado, orientada a garantizar su soberanía, independencia, integridad territorial y orden constitucional frente a amenazas en los términos de la presente ley, conforme a la Constitución Política, al Derecho Internacional Humanitario y al bloque de constitucionalidad, para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

Artículo 2. Alcance. La Defensa Nacional constituye una función autónoma y diferenciada respecto de la seguridad pública y ciudadana. En consecuencia, la presente Ley no regula funciones policiales, de orden público, criminales, administrativas asociadas a la seguridad interna, ni los asuntos relativos a los estados de excepción, contemplados en la Ley Estatutaria 137 de 1994.

Artículo 3. Ámbito de aplicación. La presente Ley se aplica a todos los integrantes que forman parte del Sistema de Defensa Nacional, para el desarrollo de las funciones propias de la defensa nacional. Su aplicación comprende la formulación de políticas, fortalecimiento institucional, evaluación y planeación de capacidades estratégicas, esquemas de coordinación interinstitucional, Protocolos Operativos de Defensa Nacional y el diseño y ejecución de medidas específicas orientadas a salvaguardar la soberanía, la independencia, la integridad territorial y el orden constitucional, frente a riesgos o amenazas que puedan comprometerlos.

Artículo 4. Razones de Defensa Nacional. Para efectos de esta Ley, se entiende por razones de defensa nacional aquellas circunstancias en las que la ejecución de una medida inmediata por parte del Estado resulta indispensable para preservar la soberanía, la integridad territorial, la independencia o el orden constitucional, frente a amenazas que comprometan su existencia. La invocación de razones de defensa nacional sólo será admisible cuando se presente cualquiera de las siguientes condiciones:

1. Que exista una amenaza conforme a la definición establecida en esta Ley, actual o inminente.
2. Que la medida adoptada sea estrictamente necesaria para proteger la soberanía, la independencia, la integridad territorial y el orden constitucional, sin que exista un medio alternativo menos lesivo o más adecuado;

3. Que la acción estatal tenga fundamento legal expreso y se ejerza bajo conducción civil, con sujeción al orden constitucional y sometida a control político, judicial y disciplinario;
4. Que toda limitación a los derechos humanos en el marco del Sistema de Defensa Nacional deberá fundarse en normas legales preexistentes, observar el principio de legalidad estricta y ajustarse, según corresponda, a los estándares del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, del Derecho Internacional Humanitario cuando sea aplicable, y a la jurisprudencia vinculante de la Corte Constitucional. En ningún caso podrán suspenderse o restringirse derechos inderogables, afectarse el núcleo esencial de los derechos fundamentales, ni desconocerse las garantías propias del Estado Social y Democrático de Derecho.

Parágrafo. La invocación de razones de defensa nacional no sustituye ni habilita la omisión de los procedimientos constitucionales y legales previstos para los estados de excepción. Toda medida adoptada en virtud de estas razones deberá ejecutarse dentro del marco de la legalidad ordinaria, sin excepciones al debido proceso ni al control jurisdiccional. En ningún caso podrá autorizarse el uso de la fuerza sin orden de autoridad competente, conforme a las normas constitucionales y legales aplicables.

CAPÍTULO II. DEFINICIONES

Artículo 5. Definiciones. Para la correcta interpretación, aplicación y delimitación funcional de la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones, orientadas exclusivamente al ámbito de la defensa nacional:

- a. **Amenaza:** Se entiende por amenaza toda acción, capacidad, despliegue, intención manifiesta o latente, situación estructural, actor estatal o no estatal, o combinación de estos elementos, que tenga el potencial de afectar sustancialmente la soberanía, la independencia, la integridad territorial, la unidad nacional, la vigencia del orden constitucional o el funcionamiento esencial del Estado colombiano. Las amenazas pueden manifestarse en los dominios físico, cibernético, electromagnético, espacial o tecnológico, y originarse de manera interna, externa o mixta, con distintos niveles de intensidad, persistencia y organización.

Estas definiciones deberán interpretarse de forma evolutiva y técnica, conforme al desarrollo doctrinal de la Defensa Nacional y a la naturaleza cambiante de las amenazas contemporáneas. En consecuencia, podrán comprender fenómenos emergentes o no tipificados, siempre que representen una afectación sustancial a los intereses vitales del Estado.

Categorías específicas de amenaza:

- i. **Amenaza externa:** Corresponde a aquellas amenazas originadas fuera del territorio nacional y vinculadas a actores que actúan directa o indirectamente desde el extranjero. Incluye operaciones de injerencia política, influencia extranjera, ataques cibernéticos o al espectro

electromagnético, y demás medios hostiles de carácter transnacional o interestatal.

- ii. **Amenaza estratégica:** Hace referencia a situaciones o procesos que, por su escala, complejidad o finalidad, comprometen de forma directa la estabilidad o continuidad del Estado. Incluye, entre otros, intentos de secesión, golpes de Estado, control armado de partes del territorio y desestabilización institucional sistemática. En contextos de enfrentamiento armado con grupos organizados, se aplicarán las normas del Derecho Internacional Humanitario conforme a los Convenios de Ginebra y sus protocolos.
 - iii. **Amenaza híbrida:** Se configura por el uso combinado de medios convencionales e irregulares, herramientas legales e ilegales, y capacidades no armadas para desestabilizar, influir o socavar los intereses y la soberanía de un Estado sin recurrir necesariamente a la confrontación militar directa.
- b. **Defensa Nacional:** La Defensa Nacional es una función esencial, permanente e indelegable del Estado colombiano, orientada exclusivamente a garantizar la soberanía, la independencia, la integridad territorial, la unidad nacional y la vigencia del orden constitucional frente a amenazas, en los términos definidos por esta ley.

Esta función se ejerce bajo conducción civil del presidente de la República, como Jefe de Estado y Comandante Supremo de las Fuerzas Militares, conforme a los principios del Estado Social de Derecho, el bloque de constitucionalidad, el Derecho Internacional Humanitario y el control democrático del uso del instrumento militar.

La Defensa Nacional constituye un ámbito funcional diferenciado respecto de la seguridad pública, la seguridad ciudadana y la seguridad interior; esta distinción se aplicará sin perjuicio de las competencias constitucionales asignadas a las Fuerzas Militares para enfrentar amenazas armadas organizadas que comprometan la soberanía, la integridad territorial o el orden constitucional, de conformidad con la Constitución Política, la jurisprudencia constitucional y el Derecho Internacional Humanitario. No sustituye, invade ni absorbe funciones policiales, judiciales, de orden público ni de seguridad interna, las cuales se rigen por su propia normatividad y principios de actuación.

- c. **Poder nacional:** Para efectos de esta Ley, se entiende por Poder Nacional la capacidad integral, articulada y legítima del Estado colombiano, disponible para proteger la independencia, preservar su soberanía, garantizar su integridad territorial y mantener la vigencia del orden constitucional. Así, el Poder Nacional constituye la base del planeamiento estratégico, sin que su articulación implique subordinación jerárquica entre entidades, concentración institucional de poder ni creación de competencias nuevas o sustitución de funciones constitucionales. Su empleo estará conforme a los principios de legalidad, conducción civil, respeto a los derechos humanos y proporcionalidad, en contextos de normalidad o amenaza. Estas capacidades no constituyen una estructura funcional única ni una entidad institucional, y se expresan en los siguientes campos o instrumentos:

- i. **Diplomático:** Capacidad del Estado para proyectar y defender sus intereses en el escenario internacional mediante la política exterior, la diplomacia preventiva, la negociación, el derecho internacional y la cooperación, bajo liderazgo del Ministerio de Relaciones Exteriores.
 - ii. **Informacional:** Capacidad para gestionar estratégicamente el conocimiento, la comunicación pública, la ciberdefensa, la protección del entorno cognitivo y la neutralización de campañas de desinformación, sin interferir con la libertad de expresión ni el pluralismo informativo.
 - iii. **Militar:** Capacidad coercitiva legítima del Estado, representada en sus Fuerzas Militares, para planear, preparar y emplear profesionalmente la fuerza frente a amenazas a la defensa nacional, bajo conducción civil, conforme al Derecho Internacional Humanitario y al control democrático.
 - iv. **Económico:** Conjunto de recursos fiscales, productivos, industriales, logísticos, tecnológicos y de infraestructura crítica que pueden ser movilizados legalmente para apoyar la defensa nacional y asegurar la resiliencia estatal.
 - v. **Político:** Capacidad del poder civil, ejercida por el presidente de la República y el sistema institucional, para liderar la conducción estratégica del Estado en contextos de defensa nacional, mantener la gobernabilidad democrática frente a amenazas estratégicas, y coordinar las decisiones interinstitucionales necesarias para preservar la soberanía, la integridad territorial y la vigencia del orden constitucional. Este instrumento articula el liderazgo gubernamental, la legitimidad institucional y la unidad de propósito del Estado como recursos esenciales para su defensa.
- d. **Coordinación:** Integración de actividades organizadas y coherentes para la defensa nacional, la continuidad de los procesos mediante la alineación de medios, estrategias, políticas, servicios, funciones y responsabilidades estatales y no estatales.
- e. **Planeación y desarrollo de capacidades:** Conjunto de procesos, instancias, responsables y productos que de manera articulada y continua traducen los lineamientos políticos y las prioridades estratégicas de defensa y seguridad, en las capacidades requeridas para la proyección y desarrollo en el mediano y largo plazo de una estructura de fuerza flexible, adaptable y sostenible.

Parágrafo: Para efectos de esta ley, se excluyen expresamente del concepto de amenaza las expresiones legítimas del pluralismo político, el ejercicio del derecho de reunión y manifestación pública y pacífica, derecho a ejercer la oposición política, la libertad de prensa, la libertad de expresión y los derechos ciudadanos protegidos por la Constitución Política y los tratados internacionales sobre derechos humanos. En ningún caso estas actividades podrán ser consideradas, directa o indirectamente, como amenazas que habiliten la adopción de medidas de defensa nacional ni el uso del instrumento militar.

CAPÍTULO III. PRINCIPIOS

Artículo 6. Principios. La defensa nacional se regirá por los siguientes principios:

- a. **Supremacía del poder civil:** La conducción estratégica de la defensa nacional corresponde al presidente de la República como jefe de Estado y comandante Supremo de las Fuerzas Militares.
- b. **Separación de poderes:** La defensa nacional estará subordinada a la autoridad civil y sujeto al control político del Congreso, al control judicial de los jueces de la República y al control disciplinario y fiscal de los órganos competentes.
- c. **Conducción estratégica planificada:** La Defensa Nacional se ejerce mediante el diseño y ejecución de una estrategia nacional, orientada a preservar los intereses vitales del Estado frente a amenazas externas o estratégicas. Esta estrategia articula, bajo conducción civil, los medios disponibles del Estado en los ámbitos diplomático, informacional, militar, económico y político, de forma planificada, coordinada y sujeta al orden constitucional.
- d. **Protección de la población civil:** Toda acción de defensa deberá enmarcarse en la preservación de la dignidad humana y los derechos de la población civil, en cumplimiento estricto y efectivo del Derecho Internacional Humanitario y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.
- e. **Integridad y transparencia:** Las actuaciones en el marco de la defensa nacional estarán sujetas a mecanismos permanentes de evaluación, rendición de cuentas, supervisión y control, como base de la confianza y legitimidad institucional.

TÍTULO II. DEL SISTEMA DE DEFENSA NACIONAL

Artículo 7. Sistema de defensa nacional. El Sistema de Defensa Nacional en adelante y para efectos de la presente Ley, es el conjunto coordinado e interdependiente de autoridades civiles, militares, organizaciones privadas, las personas y los ciudadanos; actúa de manera permanente por medio de las capacidades, las funciones, los deberes y responsabilidades, con el fin de proteger la soberanía, la integridad territorial, la independencia y el orden constitucional.

Artículo 8. Integrantes del sistema. Son integrantes del Sistema de Defensa Nacional:

- a. **Las entidades públicas:** Aquellas que, conforme a su competencia constitucional, legal y reglamentaria, tienen un asiento permanente en el Consejo de Defensa Nacional por sus funciones directas o estratégicas en la planificación, conducción, coordinación, apoyo y sostenimiento de la Defensa Nacional; complementadas con otras entidades u organismos del Estado cuando su participación sea necesaria para el cumplimiento de los fines de la Defensa Nacional, bajo los principios



de subsidiariedad, colaboración armónica y concurrencia. Dentro de esta categoría se encuentra el componente militar, entendido como un instrumento esencial y operativo de Defensa compuesto por las Fuerzas Militares en cabeza del presidente de la República.

- b. **Las organizaciones privadas con ánimo y sin ánimo de lucro:** Por sus capacidades de generar bienes y servicios.
- c. **Las personas y los ciudadanos:** En el marco de sus deberes constitucionales y legales.

Parágrafo. La participación y articulación de los integrantes del Sistema enunciados en los literales b y c, estará limitada conforme lo dispuesto en el artículo 19 de la presente Ley, y conforme al artículo 95 de la Constitución Política y las leyes que lo desarrollan.

Artículo 9. Principios. El Sistema de Defensa Nacional se regirá por los siguientes principios:

- a. **Autonomía e independencia:** El Sistema de Defensa Nacional respeta la autonomía de todas las instituciones del Estado que en él participan, garantizando la independencia de los poderes públicos y el respeto de las atribuciones propias de cada entidad pública.
- b. **Colaboración armónica:** En virtud de la separación de poderes, todos los órganos que integran las ramas del poder público, aunque tengan funciones separadas, deben colaborar armónicamente para la realización de los fines del Estado.
- c. **Corresponsabilidad:** La responsabilidad compartida entre las entidades públicas, las organizaciones privadas, las personas y los ciudadanos es necesaria para garantizar la efectividad de las medidas adoptadas y asegurar la articulación, mediante el cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales.

CAPÍTULO I. CONSEJO DE DEFENSA NACIONAL

Artículo 10. Consejo de Defensa Nacional. El Sistema de Defensa Nacional contará con el Consejo de Defensa Nacional como máximo órgano asesor del presidente de la República para la toma de decisiones en materia de defensa nacional.

Artículo 11. Conformación. El Consejo de Defensa Nacional, presidido por el presidente de la República, quien toma las decisiones, y estará conformado por:

- a. El Ministro(a) del Interior;
- b. El Ministro(a) de Relaciones Exteriores;
- c. El Ministro(a) de Defensa Nacional;
- d. El Director Nacional de Inteligencia

- e. El Comandante General de las Fuerza Militares;
- f. El Comandante del Ejército Nacional;
- g. El Comandante de la Armada Nacional;
- h. El Comandante de la Fuerza Aeroespacial
- i. El Director(a) General de la Policía Nacional;
- j. El Viceministro(a) para las Políticas de Defensa y Seguridad del Ministerio de Defensa Nacional, quien será su secretario técnico;
- k. El Secretario(a) Técnico de la Junta de Inteligencia Conjunta.

Parágrafo 1. Los miembros que conforman el Consejo de Defensa Nacional no podrán delegar su representación.

Parágrafo 2. El Consejo de Defensa Nacional por medio de su Secretaría Técnica podrá invitar a cualquier otro servidor público, de acuerdo con los asuntos tratados, en cuyo caso será obligatoria su participación. De igual manera, podrá invitar a personal del sector privado, organizaciones de la sociedad civil, de la academia, la comunidad internacional y de la ciudadanía según el tema a tratar.

Parágrafo 3. Además de las funciones previstas en la Constitución y la Ley, cada uno de los integrantes del Consejo de Defensa Nacional de manera particular y específica conforme su misionalidad, asumirá las funciones que se deriven para prevenir y atender la amenaza, en particular con la elaboración de los Protocolos Operativos de Defensa Nacional.

Parágrafo 4. El(la) secretario(a) técnico de la Junta de Inteligencia Conjunta, además de las funciones establecidas en el reglamento de la Junta, presentará la información de inteligencia requerida por el Consejo salvaguardando su custodia y clasificación.

Artículo 12. Funciones. Son funciones del Consejo de Defensa Nacional:

1. Asesorar al presidente de la República en los temas relacionados con la defensa nacional;
2. Ordenar, determinar y aprobar los Protocolos Operativos de Defensa Nacional;
3. Supervisar la implementación y cumplimiento de las medidas en materia de defensa nacional;
4. Evaluar el grado de implementación normativa, operativa y presupuestal, así como la alineación doctrinal de las entidades involucradas;
5. Darse su propio reglamento; y
6. Las demás que en materia de defensa nacional le asigne el presidente de la República.

Parágrafo. El Gobierno nacional determinará las funciones, procedimientos y demás aspectos relacionados con el Consejo de Defensa Nacional.

Artículo 13. Reuniones. El Consejo de Defensa Nacional, se reunirá por lo menos cada tres (3) meses y extraordinariamente cuando sea convocado por el presidente de la República.

Artículo 14. Reserva legal. La información, documentos, elementos técnicos, Protocolos Operativos de Defensa Nacional, deliberaciones y actas del Consejo gozarán de reserva legal, de acuerdo con la Constitución y la Ley. Esta reserva se aplicará sin perjuicio del derecho de acceso a la información pública previsto en el artículo 74 de la Constitución y la Ley 1712 de 2014.

TÍTULO III. PLANEACIÓN ESTRATÉGICA DE LA DEFENSA NACIONAL

Artículo 15. Planeamiento estratégico de la Defensa Nacional. El planeamiento estratégico de la defensa nacional es un proceso sistémico y continuo, orientado a garantizar la capacidad anticipatoria, coordinada y legítima de respuesta frente a amenazas, riesgos, agresiones internas o externas, convencionales o no convencionales. El planeamiento estratégico integrará procesos de planificación de largo plazo, coordinados con los instrumentos nacionales de planeación para la defensa nacional.

Artículo 16. Integración del Poder Nacional. El planeamiento estratégico deberá articular el empleo legítimo de las capacidades estatales agrupadas en los ámbitos del Poder Nacional. La planificación no implica subordinación entre entidades civiles y militares, y debe respetar la autonomía funcional de cada órgano del Estado.

Artículo 17. Instrumentos del planeamiento. La conducción y ejecución del planeamiento estratégico se soportará en los siguientes instrumentos, entre otros:

- a. Instrumentos de política pública de diferentes niveles de la administración (Documentos Sectoriales, planes de transformación y modernización de mediano y largo plazo).
- b. Libro Blanco de Defensa y Seguridad Nacional; se actualizará cada 5 años.
- c. Documentos de Contexto Estratégico y análisis prospectivos.

Artículo 18. Protocolos operativos de Defensa Nacional. Los Protocolos Operativos de Defensa Nacional son instrumentos técnicos y estratégicos que definen la articulación funcional entre entidades del Estado frente a amenazas estratégicas, externas o híbridas. Están orientados a planificar, coordinar y sincronizar la acción estatal en escenarios de crisis o conflicto, bajo los principios de legalidad, conducción civil, proporcionalidad y respeto al bloque de constitucionalidad.

Serán elaborados por las entidades gubernamentales competentes, bajo los lineamientos del Consejo de Defensa Nacional, y deberán cumplir con los siguientes requisitos:

1. Estar jurídicamente armonizados, financieramente viables y operacionalmente ejecutables;
2. Definir con claridad los tiempos, niveles de responsabilidad y flujos de información entre autoridades civiles, militares y de Policía;
3. Incorporar el componente de planeamiento de movilización conforme al marco legal vigente, y en coherencia con los escenarios definidos por el planeamiento estratégico;
4. Estar sujetos a revisión periódica, prueba doctrinal y actualización continua conforme a la evolución de los riesgos y del entorno estratégico;
5. Definir los mecanismos de coordinación con enfoque diferencial.

Parágrafo 1. La elaboración y manejo de estos protocolos deberá respetar las normas sobre protección de la información estratégica del Estado. Podrán requerirse, conforme a la ley, estudios de credibilidad y confiabilidad a los servidores públicos o asesores involucrados, a cargo de la Dirección Nacional de Inteligencia.

Parágrafo 2. Los protocolos deberán ser expedidos dentro de los doce (12) meses siguientes a la promulgación de la presente ley y actualizados como mínimo cada dos (2) años, o cuando se produzcan cambios significativos en el entorno estratégico.

Parágrafo 3. Los Protocolos Operativos de Defensa Nacional constituirán actos administrativos de carácter interinstitucional, con fuerza vinculante para las entidades firmantes en lo relativo a sus compromisos funcionales. Su adopción no implica autorización automática para el uso de la fuerza ni sustituye órdenes operativas, actos administrativos individuales ni decisiones discrecionales propias de las autoridades constitucionalmente competentes.

Parágrafo 4. La elaboración, adopción, actualización y articulación de los Protocolos Operativos de Defensa Nacional se desarrollarán conforme a los principios y lineamientos establecidos en la presente Ley. Su contenido, alcance operativo y proceso de formulación podrán ser objeto de desarrollo reglamentario por parte del Gobierno Nacional, en el marco de sus competencias constitucionales, de conformidad con el artículo 26 de la presente Ley.

Artículo 19. Articulación y participación de los integrantes en el sistema de defensa nacional. En concordancia con el marco Constitucional y legal que regula la Movilización, los Protocolos Operativos de Defensa Nacional deberán considerar los aspectos relacionados con el planeamiento de la movilización entre otros aspectos, la inclusión de las organizaciones privadas con ánimo y sin ánimo de lucro, las personas y los ciudadanos en el marco de sus deberes, especificando que sus aspectos previos de planeación deben ser continuos y actualizados.

TÍTULO IV. LA FUERZA PÚBLICA EN LA DEFENSA NACIONAL

Artículo 20. Fuerzas Militares en la Defensa Nacional. Las Fuerzas Militares son el instrumento principal del Estado para la ejecución de la Defensa Nacional. Su misión constitucional es garantizar la soberanía, la independencia, la integridad territorial y el orden constitucional frente a amenazas definidas en la presente Ley.

Artículo 21. Niveles e instrumentos del planeamiento militar de la Defensa Nacional. El planeamiento de la defensa se estructura en tres (3) niveles:

- a. **Político-Estratégico:** Formular la estrategia nacional y la política sectorial de defensa, bajo responsabilidad del presidente de la República y el ministro de Defensa Nacional.
- b. **Estratégico-Militar:** Formular la Estrategia Militar, a cargo del Comando General de las Fuerzas Militares, en desarrollo de los lineamientos políticos y estratégicos definidos por la conducción civil. Deberá actualizarse al menos cada dos (2) años o cuando se modifiquen significativamente los escenarios estratégicos.
- c. **Operacional:** Elaborar planes de campaña, de contingencia y específicos de empleo de las Fuerzas Militares, conforme a escenarios de amenaza definidos y bajo parámetros del Derecho Internacional Humanitario. Su actualización será obligatoria y mínimo cada vez que se modifique la Estrategia Militar.

Artículo 22. La Policía Nacional en la Defensa Nacional. En el marco de la configuración y materialización de escenarios excepcionales de amenaza a la soberanía, la independencia, la integridad territorial y el orden constitucional, la Policía Nacional en el marco de sus funciones constitucionales y legales, deberá garantizar el mantenimiento y restablecimiento del orden público, la seguridad de los ciudadanos, la prevención y persecución del delito y las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas; sin perjuicio de las coordinaciones que con base en sus capacidades sean necesarias para contribuir a la defensa nacional. En ningún caso implicará la fusión de mandos ni subordinación recíproca entre las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

TÍTULO V. DE LA PLANEACIÓN Y DESARROLLO DE CAPACIDADES Y LA SUFICIENCIA PRESUPUESTAL PARA LA DEFENSA NACIONAL

Artículo 23. Programa Integral de Defensa Nacional. El Ministerio de Defensa Nacional creará un programa para fortalecer las capacidades estratégicas de las Fuerzas Militares fundamentado en un modelo metodológico para diseñar una estructura de fuerza que se caracterice por su adaptabilidad, flexibilidad y sostenibilidad frente a escenarios de amenaza y en momentos de normalidad, con el fin de proteger la soberanía, la independencia, la integridad territorial, y el orden constitucional.

Artículo 24. Garantía de medios y suficiencia presupuestal para la Defensa Nacional. El Gobierno Nacional garantizará la disponibilidad progresiva y sostenible de los recursos necesarios para el cumplimiento de las funciones de la Defensa Nacional, en armonía con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, las leyes anuales de

presupuesto, el Marco de Gasto del Sector Defensa y las normas orgánicas presupuestales.

Parágrafo. En ningún caso las disposiciones de esta ley podrán interpretarse como autorización para comprometer apropiaciones fuera del marco constitucional, legal y fiscal vigente, ni para crear excepciones automáticas a los límites de gasto público establecidos por la ley orgánica de presupuesto o por el Congreso de la República.

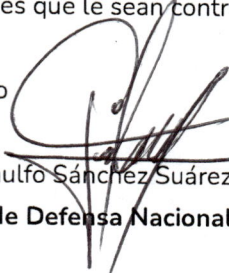
TÍTULO VI. DISPOSICIONES FINALES

Artículo 25. Potestad reglamentaria y desarrollo institucional. El Gobierno Nacional, en ejercicio de la potestad reglamentaria prevista en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, adoptará las disposiciones necesarias para la implementación y desarrollo institucional de la presente Ley, con sujeción a los principios de legalidad, jerarquía normativa y respeto por la reserva de ley.

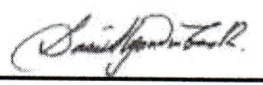
Parágrafo. Las disposiciones reglamentarias deberán respetar estrictamente la reserva de Ley y no podrán regular materias propias de competencia del Congreso, ni alterar la distribución constitucional de funciones ni el régimen de control civil y democrático del instrumento militar.

Artículo 26. Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de su promulgación Y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

El Ministro

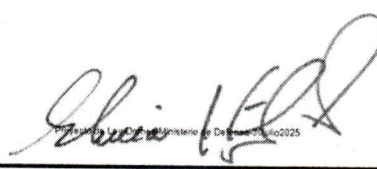

Pedro Arnulfo Sánchez Suárez
Ministro de Defensa Nacional


Las y los congresistas


Representante Alejandro Toro
Ramírez


Senadora Isabel Cristina Zuleta
López

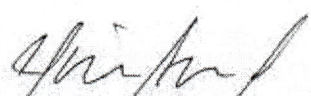
Representante Mary Anne Andrea
Perdomo


Senadora Gloria Flórez Schneider


Representante Gabriel Ernesto
Parrado Durán


Representante Hermes Evelio
Pete Vivas


Representante Atirio Uribe Muñoz


Representante Heráclito Landinez
Suárez

Representante Pedro Suárez
Vacca



Defensa

María José Pizarro

Senador Julio Elías Chagüi

Senadora María José Pizarro
Rodríguez

Representante Álvaro Mauricio
Londoño

Representante Gloria Liliana
Rodríguez

Representante Leonardo Rico

Representante Luz Ayda Pastrana

[Signature]

Representantes José Jaime
Uscátegui

[Signature]

Senadora Martha Peralta Epieyú

Representante Karmen Ramírez
Boscán

Senador José Luis Pérez Oyuela

[Signature]

Senadora Clara López Obregón

Representante María del Mar
Pizarro García

[Signature]
ALEJANDRO OCAMPO GIRALDO
rep para

[Signature]

Senador Robert Daza Guevara

[Signature]

Representante Cristóbal Caicedo

[Signature]

[Signature]

[Signature]
Gildardo Silva

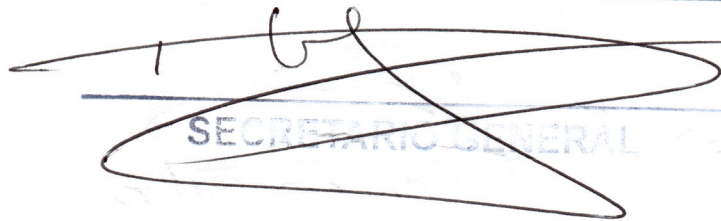
SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 30 del mes Julio del año 2025

se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº. 76 Acto Legislativo Nº. _____, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: Ministro de Defensa, Dr. Pedro Sánchez Duarte, con
el acompañamiento de varios Concejales


SECRETARIO GENERAL