

Modelos de análisis de políticas públicas. Elites, mayorías parlamentarias y asignaciones autoritarias en Colombia: el caso de la reforma a la ley penal militar*

Por *David Guillermo Vargas Fajardo***

Introducción

El Derecho Internacional Humanitario (DIH) está inspirado en los Convenios de Ginebra dirigidos a dar protección a los derechos humanos en el marco de los conflictos armados, y es ratificado por el Estado colombiano mediante tratados y convenios e incorporado a la Constitución Política de Colombia expedida en 1991, mediante el Bloque de Constitucionalidad. Para el caso, a pesar de existir un legado histórico de violaciones al DIH por parte del Estado colombiano, aún persisten estructuras de poder que desde las filas

* Artículo presentado en noviembre de 2013
Artículo aprobado en diciembre de 2013

** Especialista en Gestión Pública de la Escuela Superior de Administración Pública de Colombia. Candidato a MBA en Desarrollo Sostenible de EuclidUniversity.

de las elites de gobierno favorecen la existencia de un régimen de garantías penales para las Fuerzas Militares y de Policía. En esta dirección apunta la reforma sobre el fuero y la justicia penal militar².

Las constantes violaciones del DIH en el marco del conflicto armado colombiano, en detrimento de los derechos civiles y políticos, han sido perpetuadas por algunos agentes del Estado y sus instituciones. Para denotar el riesgo de esta situación, cabe observar las cifras y demandas en contra del Estado por delitos como genocidio, desaparición forzada, tortura, ejecución extrajudicial, desplazamiento forzado, violación y abusos sexuales, actos de terror contra la población civil, reclutamiento o uso de menores y, en general, violaciones del DIH³.

Por su parte, los enfoques predominantes en la disciplina de la administración pública contemporánea entienden los procesos de toma de decisiones y la formulación de políticas públicas como un

2 El Acto Legislativo No. 192 de 2012 (Cámara de Representantes) y No. 16 de 2012 (Senado), “Por el cual se reforman los artículos 116, 152 y 221 de la Constitución Política de Colombia y se adopta un sistema de Justicia Penal Militar y Fuero Militar, fue declarado inexecutable por vicio de procedimiento, por parte de la Corte Constitucional. No obstante, la iniciativa ya fue presentada de nuevo por el Gobierno Nacional mediante el Acto Legislativo No. Cámara 151/13 y No. Senado 132/13, “Por la cual se crea y organiza el Sistema de Defensa Técnica y Especializada de los miembros de la fuerza pública y se dictan otras disposiciones”.

3 Entre otras, se pueden revisar las cifras de la Fiscalía, de Acción Social, o el trabajo adelantado por entidades como el Observatorio de Derechos Humanos (DDHH) y Derecho Internacional Humanitario (DIH) de la Presidencia de la República de Colombia, por el lado del gobierno; el informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Oacnudh), o el Colombia Country Strategy Paper Colombia, de la Unión Europea, ambos documentos por parte de una organización intergubernamental. Por parte de una organización de la sociedad civil, ver el Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política (Revista *Noche y Niebla*) e informes del Cinep.

proceso unívoco, formal y organizado democráticamente (Salazar, 1999). No obstante, en el contexto actual de la democracia colombiana el contenido formal de estos procesos de toma de decisiones se ha puesto en duda a causa de fenómenos cada vez más visibles para la ciudadanía, como el clientelismo, la corrupción y el interés indebido en la estructuración de los intereses políticos en el seno de las instituciones públicas. Una de ellas, de suma importancia para el proceso de toma de decisiones y la formulación de las políticas públicas, es el Congreso de la República, en cuyo seno se opera el trámite de las leyes de orden nacional y se debaten las grandes reformas constitucionales.

En este orden de ideas, el presente artículo busca contribuir al entendimiento de aspectos estructurales del proceso de toma de decisiones en la democracia colombiana, mediante un estudio acerca del proceso legislativo del Congreso Nacional que dio oportunidad a la existencia de un sistema penal militar, así como explicar por qué esta iniciativa legislativa encuentra un gran respaldo político en el actual régimen político del país.

Para abordar la problemática, el artículo cuenta con una tesis central, que integra la teoría con la metodología aquí propuesta. Esta tesis, que permite mayor claridad en el desarrollo conceptual, funge además como un hilo conductor, al facilitar la lectura y la comprensión del presente artículo. Según esta tesis: *el proceso de toma de decisiones de la reforma a la ley penal militar evidencia que las decisiones políticas que se presentan en el seno del Congreso obedecen a asignaciones autoritarias en el sistema político societario, con sustento en la elite política que asegura su persistencia en el sistema social.*

Planteada esta propuesta de trabajo, en la primera parte se presenta el marco teórico, donde se describen los dos modelos de análisis de políticas públicas que confluyen en la misma dirección, al permitirnos

prever las interacciones y características intrínsecas de los actuales sistemas políticos en los procesos de toma de decisiones. El primer modelo parte del conductismo, en específico a través de la Teoría de Sistemas (TS) propuesta por David Easton y soportada por otros teóricos representativos. Este movimiento y este enfoque teórico, que fortalecieron los análisis de la Política Pública Comparada posterior a la Segunda Guerra Mundial, mantienen gran nivel de aplicación en el entendimiento de la repartición de valores de la sociedad actual. De igual manera, este modelo resulta conveniente como insumo para el quehacer disciplinario del investigador social, al permitirle poner a prueba sus postulados en torno de una temática tan reciente como es la reforma de la Ley Penal Militar que se tramita actualmente en nuestro Congreso. Adicionalmente, el análisis de política pública que pretende adelantarse se complementa con la Teoría de Elites a partir de las connotaciones de análisis político propuestas por ésta.

En la segunda sección del presente documento se transita una ruta metodológica que busca corroborar los postulados teóricos expuestos. A partir de una indagación acerca de la reforma del sistema de garantías penales, que involucra cambios sustanciales introducidos en nuestra Constitución mediante el Acto Legislativo No. 192 de 2012 (Cámara de Representantes) y No. 16 de 2012 (Senado), “Por el cual se reforman los artículos 116, 152 y 221 de la Constitución Política de Colombia y se adopta un sistema de Justicia Penal Militar y Fuero Militar”. Si bien este proyecto se hundió finalmente, al ser declarado inexecutable por la Corte Constitucional, existen dos razones por las cuales tal decisión no afecta la validez metodológica aquí propuesta. En primer lugar, la reforma fue presentada nuevamente por el Gobierno, que aprendió en el proceso de sus errores y alinea todas las baterías políticas para evitar un nuevo deceso. En segundo lugar, la validez metodológica no se ve alterada, ya que con el intento de la primera reforma el Congreso dio un trámite expedito, con apoyo casi unánime, razón por la cual ella contiene unas connotaciones políticas que son de especial interés para esta investigación.

Finalmente, en su última sección, el presente artículo presenta las conclusiones de la investigación a manera de hallazgos y plantea algunas recomendaciones de política.

Marco de la investigación social, según la teoría sistémica

Siguiendo a Talcott Parsons en su planteamiento sobre la abstracción (1951), Almaraz (2012) explica que Parsons logró solidificar una estructura de pensamiento que pondría fin a la dicotomía kantiana que diferenciaba entre ciencias de la naturaleza y las ciencias del espíritu. Esta diferenciación establecía que, mientras en las ciencias naturales eran posibles los conceptos y las generalizaciones, las otras ciencias del espíritu estaban sujetas al estudio de las características de los fenómenos histórico-culturales.

Almaraz plantea que la epistemología weberiana daría solución parcial a esta problemática, pero con Talcott Parsons se llega a establecer que en la investigación de las ciencias sociales es posible llegar a leyes generales y conceptos sin acudir a la elaboración ficticia de Weber y evitando la llamada *falacia de la concreción empirista*. La ruta que toma Parsons es la de plantear la abstracción por unidades o por partes que realiza el investigador social sobre un fenómeno social. Se trata de la posibilidad de describir experiencias cotidianas y que son susceptibles de ser enmarcadas por quien investiga. Sumada a este tipo de abstracción, encontramos también la abstracción por elementos, que difiere de la anterior por cuanto no solo permite una descripción de la experiencia cotidiana sino que además tiene un carácter explicativo: descubrir elementos, cualidades y variables del mundo fenoménico.

Ahora bien, este mundo fenoménico, que se estudia desde la TS en las ciencias sociales, surge de una premisa básica de las ciencias naturales: “los sistemas cerrados acaban sucumbiendo a

la irreversibilidad termodinámica, mientras que en los sistemas abiertos, al desarrollar complejidad para construir neguentropía, necesariamente entran en intercambio de energía o de información con el entorno. Por consiguiente, pueden convertir inputs en outputs y con ello conservarse” (Luhmann, 1998).

Hasta el momento, dos conceptos claves para el lector: sistema y entorno. El entorno en la TS es de gran importancia, ya que esta teoría busca aprehender la realidad del mundo a partir de la diferenciación entre sistema y entorno. Por eso, con base en esta teoría, se ha establecido que el sistema existe siempre y cuando un conjunto de relaciones sean susceptibles de delimitación frente a su entorno (Torres, 2004).

En cuanto al sistema (que en adelante, y de acuerdo al contexto de las políticas públicas, llamaremos *sistema social*), éste es un sistema de acción y encuentra en la *comunicación* el contexto y presupuesto de tal acción. Además, todos los sistemas contienen un código binario mediante el cual generan una realidad que es indiferente al entorno general de la sociedad. De ahí surge la importancia de diferenciar entre sistema y entorno⁴.

Es importante caracterizar la TS como un marco analítico que cuestiona y replantea la teoría tradicional, sobre todo la tradición europea, que se centra en los miembros de la sociedad. La TS implica un cambio de paradigma, pero ahora con la investigación orientada al estudio de los eventos. Al explicar este desarrollo en Luhmann, Moeller (2006) ejemplifica de la siguiente manera:

4 Para mejor orientación del lector, entiéndase que el sistema social es aquel para cuyo estudio podemos realizar una abstracción. Como se verá más adelante, el entorno involucra un nivel más amplio de la vida pero que no es posible investigar.

Cuando alguien compra una barra de chocolate se entiende como una comunicación económica; o cuando alguien ve televisión se entiende como una comunicación en masa; o en el caso del voto y cuando es contado, se entiende como una comunicación política. No obstante en todos los casos los individuos son una condición externa *sine qua non* de la comunicación, no constituyen un elemento integral de la comunicación y la sociedad. Los individuos y los pensamientos no son parte integral de los eventos de la comunicación. En términos prácticos finalmente el voto es el que cuenta y no quien lo hizo, o cuándo se realizó el pago por la barra de chocolate y se entregó el producto: para la sociedad lo que ocurrió fue una transacción de carácter económico, independientemente de los cientos de pensamientos que pudieron transcurrir en cada individuo participante (Traducción libre).

Acudiendo a la definición de los sistemas, Luhmann distingue tres tipos de sistemas: los sistemas de comunicación que se refieren a los sistemas sociales; los sistemas de vida que se refieren al cuerpo, el cerebro, el sistema nervioso, etc.; y los sistemas de conciencia que se refieren a la mente. Todos confluyen en lo que entendemos como ambiente.

Tal diferenciación permite entrever la inconveniencia de la investigación en la ciencia social, al intentar comprender cómo funciona la sociedad mediante la investigación centrada en una entidad tan amplia como la del ser humano. De esta manera, Luhmann rechaza los modelos teóricos tradicionales en donde diversos agentes modifican la estructura social a partir de una *noción de causación* y de *resultado deliberado por acción de un productor externo*.

La TS difiere de este tipo de modelos de agente externo y productos e introduce la noción de autoconstrucción: *Cada sistema se produce a sí mismo y a su propia realidad* (Ibid). Es lo que se entiende como *Autopoiesis*, proceso mediante el cual se describe la autoproducción de las células en los sistemas biológicos, que es tomado del biólogo Humberto Maturana en 1981.

En este orden de ideas, entendemos la realidad,

no como un conjunto de muchas partes sino como una variedad de realidades sistemáticas auto-producidas, cada una de las cuales forma el ambiente de todas las otras [...] que el sistema se produzca así mismo implica que produce sus propios límites frente al ambiente [...] Cualquier cosa que suceda en el ambiente puede producir una respuesta sistemática pero solo dentro de los límites y medios operacionales del sistema. No existe ni un producto (input) directo hacia el sistema ni tampoco un resultado (output) inmediato desde el mismo (Luhmann, 1998, p13,15).

Bajo este entendimiento, la sociedad está compuesta por una variedad de amplios sistemas de comunicación, que pueden ser identificados por las funciones que desempeñan. En el caso de los sistemas de comunicación políticos (que son de especial relevancia para el presente artículo), el conteo de los votos constituye la función de comunicación política. Por lo tanto, se entiende que los sistemas están cerrados operacionalmente y que así mismo constituyen el ambiente de los otros sistemas o subsistemas. Cada sistema cuenta con su propia perspectiva social y recrea su propia realidad. Cada sistema cuenta con sus propios códigos y programas que permiten a los códigos ser aplicados (ver Figura 1).

Figura 1.

Los sistemas sociales

Sistema	Funciones	Eficacia	Código	Programa	Medio
Legal	eliminación de la contingencia de las expectativas de la ley	regulación de conflictos	legal/ilegal	ley, constitución, etc.	jurisdicción
Político	hacer viables decisiones colectivas obligatorias	aplicación práctica de decisiones obligatorias colectivamente	gobierno / oposición	Programas de partidos políticos, ideologías	poder
Ciencia	producción de conocimiento	provisión de conocimiento	falso / verdadero	teorías / métodos	verdad
Religión	eliminación de la contingencia	servicios espirituales y sociales	Inmanencia / trascendencia	escritos sagrados / dogmas	fe
Economía	reducción de la escasez	satisfacción de las necesidades	pago / no pago	presupuestos	dinero

Fuente: Luhmann, 2008, p.24.

Modelo de sistema político de respuesta dinámica

El análisis sistémico, ya desde la perspectiva de David Easton, busca explorar aquellos procesos por los cuales un sistema político puede adaptarse a las situaciones de tensión en la asignación autoritaria de valores. Para entender mejor la concepción sobre el reparto de valores en la política, de Easton, Losada explica:

Tomando selectivamente algunos planeamientos [...] de David Easton se propone que lo político, o el mundo de la política [...] versa sobre las interacciones relativas a repartos terminantes de valores a nivel de toda la sociedad. Se entiende repartos en el sentido de repartir cargas y beneficios materiales e inmateriales. Por ejemplo, quiénes tienen que

pagar impuestos (una carga) y quiénes no, quienes tienen acceso a la escuela (un beneficio) y quiénes no. El conjunto de las interacciones entre diversos actores en torno a estos repartos entra a constituir la naturaleza específica de lo político, o del mundo de la política (Losada, 2008, p. 22).

Por su parte, las asignaciones autoritarias se refieren a la distribución de los valores de una sociedad por tres vías posibles: i) quitando algo valioso a alguien; ii) obstaculizando otros valores; y iii) filtrando el acceso de ciertos valores a algunos e imposibilitando su acceso a otros. De igual manera, existen tres razones que explican por qué en la sociedad se aceptan tales asignaciones autoritarias: i) por coacción; ii) por temor a una sanción psicológica severa; y iii) por interés personal, tradición, lealtad o legitimidad. (Easton, 2006)

Ahora bien, es importante considerar bajo qué perspectiva se entiende el sistema en Easton, quien lo plantea como “un recurso para ayudarnos a entender un área definida y redefinible de conducta humana, no una camisa de fuerza que encierre en forma permanente el análisis dentro de un molde o modelo preconcebido” (Easton, 2006, p. 100). En este marco, el *sistema social* es el único sistema que abarca todos los procesos e interacciones biológicas, por lo cual se lo describe como el sistema más incluyente de todos. Pero dentro de este sistema social existe lo que podría entenderse como una serie de subsistemas de menor nivel y que son de especial interés para el análisis político (Ibid).

En primer orden, dentro del sistema social existe un *sistema político societario*, que se distingue por la capacidad de sus miembros de movilizar recursos y aplicarlos a sistemas amplios o particulares, y lo pueden hacer a nombre de la sociedad. Este subsistema describe la conducta de la sociedad en la asignación autoritaria de valores y tal conducta está circunscrita tan solo a un aspecto de las interacciones totales en las que intervienen personas biológicas, en una sociedad

determinada. Se refiere entonces al conjunto de interacciones aislado de otros tipos de interacción en los que interviene el ser humano (Ibid).

La categoría del sistema político societario nos permite indagar de manera científica las interacciones más relevantes en el proceso de asignación de valores de una sociedad y acotar aún más el ámbito de estudio en un nivel más específico o más selectivo, denominado sistema *parapolítico*. Hay muchos casos en que las autoridades determinan las asignaciones autoritarias en el sistema político societario, que coinciden con las autoridades del sistema parapolítico (Ibid).

Ahora bien, el reparto de valores de estos grupos y de la sociedad puede deparar una situación de tensión entre los miembros de los grupos, en la cual el sistema político societario (el nivel más específico) ve amenazada su estabilidad, y debe haber lugar a un acuerdo o regulación que contribuya empíricamente al establecimiento de un nuevo orden constitucional (Ibid).

Para Easton, la tensión ocurre en un grupo “cuando los miembros no pueden zanjar estas diferencias privadamente, es decir, en forma autónoma, o cuando la persecución de un objetivo requiere la movilización de los recursos y energías de todos ellos, se torna inevitable acudir a alguna especie de asignación política” (Ibid, p. 106).

En cuanto a la tensión interna, ésta se refiere a la que se presenta en foco de los subsistemas (como el subsistema político societario) o en grupos capaces de determinar las asignaciones autoritarias de valores, y por tensión externa se entienden aquellas fuentes de tensión que parten del ambiente intrasocietal y del ambiente extrasocietal⁵.

5 El ambiente intrasocietal está compuesto por el sistema ecológico, sistema biológico, el sistema de la personalidad y los sistemas sociales. Los sistemas sociales son: el sistema cultural, la estructura social, el sistema económico, el sistema demográfico y otros subsistemas. El ambiente extrasocietal está compuesto por los sistemas políticos internacionales, el sistema ecológico internacional y los sistemas sociales internacionales.

Como lo explica Easton,

La persistencia de pautas de interacción capaces de atender las funciones políticas fundamentales requiere que los miembros que se dedican a esta actividad puedan adoptar, corregir, reajustar, controlar o modificar el sistema o sus parámetros para enfrentar los problemas que crea la tensión interna y externa.

He aquí el aspecto explicativo que ofrece el análisis sistémico: nos permite entender cómo se dan los procesos vitales que posibilitan la *persistencia* de los subsistemas. La persistencia de un sistema se describe como el proceso de adaptación al cambio, que es fuente de estabilidad y también nos explica cómo los sistemas políticos enfrentan la tensión. La persistencia se fundamenta en los medios políticos, estructuras e innovaciones que están presentes en los subsistemas. En últimas, tales variables son capaces de lograr la persistencia de la asignación autoritaria de valores.

En este punto cabe recalcar que la capacidad de adaptación no siempre depara un escenario moralmente mejor, sino simplemente la supervivencia del sistema político a través de lo que entendemos como persistencia. Inclusive puede haber ocasión en que, cuando se demuestre una situación tensiva que atenta contra la persistencia del subsistema, se adopte una asignación autoritaria en contra de la justicia, equidad o moralidad.

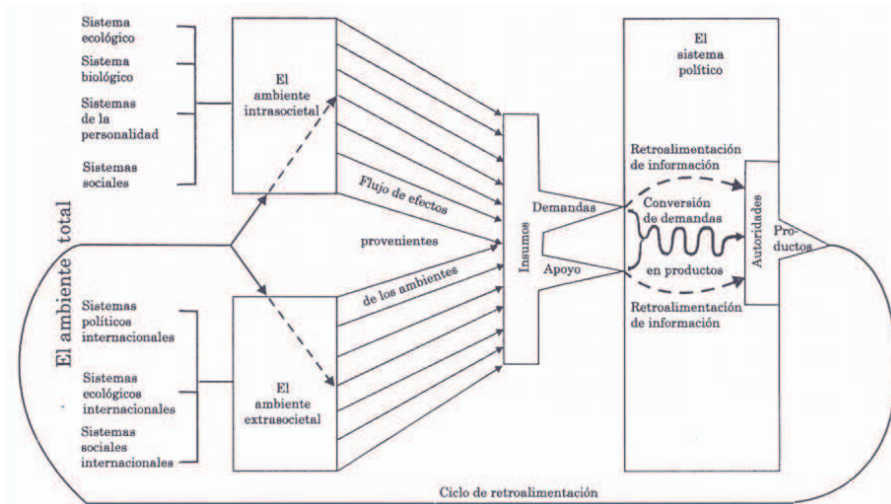
El modelo de Easton determina que, como elementos de la tensión y la persistencia de los sistemas, existan los *insumos* y los *productos*. Los insumos se refieren a todas aquellas acciones y hechos que preocupan a un sistema político y que provienen de los cambios del ambiente. Por ejemplo, harían parte de este grupo los efectos de acumulación económica de la clase dominante, las consecuencias de la urbanización, la segmentación y la manera como los grupos

de interés configuran determinada estructura política. Los insumos provienen del contexto, en forma de demandas y apoyos.

Por su parte, los productos son aquellos hechos y acontecimientos que tienen efectos sobre el ambiente pero que se producen una vez recibidos los insumos dentro del sistema político. Los productos son lo que se denominó anteriormente como asignaciones autoritarias de valores o decisiones obligatorias, así como las acciones asociadas a las mismas. Pueden presentarse bajo la forma de un status de orden jurídico; en forma de decretos, reglamentos y otras medidas políticas formuladas por las autoridades políticas; en forma de resoluciones y acciones administrativas; en forma de consenso informal; en forma de favores y beneficios que provienen de las autoridades.

Por último, la capacidad de un sistema político de seguir dirigiendo y creando las asignaciones autoritarias o productos se debe a su capacidad de mantener en funcionamiento un proceso de conversión que sustenta la persistencia del sistema político. Es lo que en el modelo sistémico se entiende como la *retroalimentación*. En ésta, las autoridades de un sistema político reciben la información necesaria del entorno para crear los productos que regulen las demandas y acometan un nivel aceptable de apoyo. En este proceso las autoridades prevén los niveles de apoyo, conocen los efectos que ya proporcionaron los productos y se ubican en un flujo de información retransmitida. La Figura 2 explica todo el ciclo del modelo de sistema político de respuesta dinámica.

Figura 2.
Modelo de sistema político de respuesta dinámica



Fuente: Easton, 2006, p.154.

Modelo de análisis paralelo a la teoría sistémica: teoría de elites

El estudio del mundo fenoménico que es posible mediante la TS, se complementa con los hallazgos de la Teoría de Elites. Si bien en la TS se busca comprender la manera efectiva mediante la cual se miden los intereses y se configura el poder, la formulación de las políticas públicas, la ordenación de las identidades, los valores sociales y, por supuesto las leyes, la Teoría de Elites nos permite entender cuáles o quiénes son los que participan en estos procesos.

Con base en esta teoría se ha comprobado que los grupos de elite cuentan con un nivel de cohesión ampliamente reconocible, debido a que funcionan por facciones y a que existe, además, una identidad propia mediante la cual la construcción de otras identidades y la institucionalización de las formas son susceptibles de percibir el mundo y su realidad, o lo que se entiende como *imaginarios sociales dominantes*, que determinan tanto la política pública como aspectos importantes de la vida privada.

De acuerdo con este entendimiento, la elite es protagonista de la vida social mediante la implementación de un modelo hegemónico neoconservador autoritario que soslaya otras visiones y valores sociales minoritarios o que no cuentan con el mismo acceso al poder. Aún con las transformaciones socio-políticas de las democracias modernas, este modelo o visión de la elite está en capacidad de considerar otras demandas de otros grupos por fuera de él, como estrategia de una reproducción de las relaciones existentes.

Dye (2013) observa que, dentro de la sociedad, usualmente estos grupos hacen parte de un estrato socioeconómico alto y se distinguen de los demás miembros porque tienen poder político. Son además quienes determinan el conjunto de valores para la sociedad, como se describió atrás respecto de la TS. En este sentido, se da por descontado el poder que tienen las masas en la definición y los lineamientos de la política pública (y por tanto de los valores de la sociedad), que, en cambio, se encuentra en manos de un grupo elite.

En esta misma dirección encontramos la definición sobre la elite política de Pasquino (2000) como aquella en donde,

gracias a su posición relevante en los diferentes sectores de actividad, influyen en los comportamientos y decisiones de actividad influyentes en los comportamientos y decisiones de la clase electiva de gobierno. Sin embargo, en el ámbito de la clase dirigente, solo una parte, seguramente algo más restringida, puede ser considerada clase electiva de gobierno⁶

En este contexto de toma de decisiones no todos los parlamentarios son la clase política, pero toda o casi toda la clase política ocupa cargos parlamentarios y además “[...] quienes toman las decisiones políticas en el Congreso están directamente conectados con el poder ejecutivo nacional y local y finalmente con el poder judicial [...] las

6 Citado en: Roll (2005).

redes de poder que tienen nodos en el Congreso también las tienen en otros ámbitos de la política nacional y local” (Ibid).

Abud y León (2005), siguiendo a Gramsci (1977) y a partir de un análisis teórico-metodológico, hallan la existencia de procesos mediante los cuales las elites acometen escoger a una minoría gobernante, situación que depara una configuración cohesionada de estos grupos a nivel organizativo. Este análisis pasa por reconocer que existen correlaciones de fuerza y de partido, con diversos grados de articulación, conciencia común y un nivel de organización determinado. Las elites finalmente responden, ya sea a intereses económicos o a la mediación de solidaridades de intereses de grupos particulares, o bien responden en el nivel hegemónico, que es la capacidad de transmitir de manera consciente sus propios intereses hacia los niveles subordinados de la sociedad.

Horowitz (1967) explica este proceso al observar cómo en Latinoamérica los estamentos militares lograron su supervivencia en el sistema político a pesar de la resistencia civil y las graves violaciones de los derechos humanos. En este sentido, el estamento militar no se mueve sin apoyo y se encuentra en compenetración con el sistema político para defender el patriotismo y la política. Esta visión de salvación nacional es acogida por las clases sociales de la siguiente manera:

1. La oligarquía ve en el estamento militar un elemento de salvación nacional y protección de sus intereses, la tradición nacional y los privilegios de clase.
2. Las clases medias y la burocracia apoyan el estamento militar por virtud de un acuerdo fundamental de la sociedad, en donde los intereses populares concuerdan con los del estamento militar. En este sentido cabe resaltar que las carreras militares y el ascenso

burocrático constituyen vías de movilidad de las clases medias, por lo cual la fusión de los intereses de las clases medias y de los negocios encuentra posibilidad y ocasión.

3. La clase media urbana observa en el estamento militar una posible fuerza de redención nacional que no se llega a contrarrestar fácilmente, debido a la amplitud del apoyo popular de que goza ese estamento.

En segundo lugar, la supervivencia de la elite militar se explica por cuatro características:

1. Tienen una preocupación por el control interior del territorio y no por luchas de carácter territorial internacional;
2. Debido a lo anterior, aun cuando estas elites puedan estar muy avanzadas en cuanto a armamento y organización, conservan una función más política que profesional;
3. Estas elites mantienen una postura nacionalista sistemática, como garantía sin ecuánime de la soberanía nacional;
4. Pero aun así estas elites dependen directamente de la ayuda material (que en las dictaduras fue extranjera) por parte de otros grupos.

Metodología

Respondiendo a la necesidad de corroborar los postulados expuestos, se tomó como punto de referencia e indagación el Acto Legislativo No. 192 de 2012, Cámara de Representantes, y No. 16 de 2012, Senado. Como fuentes de información se consideraron primeramente

las gacetas constitucionales disponibles por medios electrónicos en la Imprenta Nacional y que relatan cada una de las etapas del Acto Legislativo objeto de estudio. Esto para dar cuenta de cómo fue el proceso legislativo en el Congreso, al que identificamos como sistema político societario, en términos de Easton y Luhmann. Hecho esto, se pretendió dar cuenta de la formación o no formación de un grupo mayoritario dentro del Congreso que pudiera dar luces de la existencia o no existencia de un subsistema parapolítico en términos de la TS o de las llamadas elites parlamentarias, siguiendo los preceptos de la Teoría de Elites. Esta información fue posible gracias una entrevista con un experto en temas legislativos del Proyecto Congreso Visible.

Esta ruta metodológica busca corroborar los conceptos teóricos que ofrecen los modelos de análisis de políticas públicas aquí estudiados.

Características del proceso del Acto legislativo

Como resultado de la indagación de las gacetas constitucionales se pudo dar cuenta de que el trámite del acto legislativo objeto de estudio que surtió efecto a nivel político se caracterizó por la asimilación de demandas por parte del sistema político societario, al que identificamos como el Congreso de la República de Colombia.

Como elemento de gran importancia para este análisis, en el trámite legislativo se hizo gran hincapié en la necesidad de escuchar ampliamente a los diversos sectores sociales y debatir abiertamente la nueva ley, para lo cual se solicitó que en el Congreso se hicieran públicas las votaciones a través de la llamada votación nominal. Este sistema político societario escuchó las recomendaciones (mediante audiencias públicas y debates) que se hicieron a la nueva legislación desde diversos sectores, como la academia, organizaciones civiles, agremiaciones, sectores militares, organismos progresistas defensores de derechos humanos, así como desde el gobierno nacional.

En este sentido, se lograron identificar dos nociones principales contrapuestas a la nueva ley, de iniciativa del gobierno nacional. Una primera noción, apoyada por la oposición, representada por los congresistas del Polo Democrático Alternativo, se oponía radicalmente a la legislación, hasta el punto de querer hundir la iniciativa. Argüía ese partido que la nueva ley crearía un boquete hacia la impunidad por parte de las Fuerzas Militares y de Policía, ante eventuales crímenes de lesa humanidad. La segunda noción, afirmativa, apoya la iniciativa del Gobierno Nacional a través de la Mesa de Unidad Nacional, que congregaba al resto de los partidos representados en el Congreso (Partido Conservador, Partido Liberal, Cambio Radical, PIN, Partido Verde, Partido de la U). Este entendimiento de la ley la defiende en contra de las acusaciones emanadas de otros múltiples sectores y plantea que, lejos de representar un incentivo para la impunidad frente a eventuales crímenes de lesa humanidad cometidos por las Fuerza Militares y de Policía, la nueva ley constituye una herramienta que garantiza el buen funcionamiento de la justicia.

Ahora bien, en cuanto a los informes de conciliación y las propuestas modificatorias, ellos evidencian un fuerte respaldo a la iniciativa gubernamental y, a pesar de algunas propuestas de modificar la ley, en términos generales ninguna de las enmiendas apoyadas mayoritariamente cambiaba sustancialmente la reforma. Así mismo se pudo constatar que aquellas modificaciones sugeridas dentro de la bancada oficialista fueron rechazadas, a no ser que suplieran vacíos de información y de contenido que pudieran trasgredir en contra de la viabilidad constitucional y el concepto favorable de la Corte Constitucional.

Bajo este propósito, las decisiones y discusiones mayoritarias nunca estuvieron divididas y en ese sentido las secretarías de aquellas comisiones que pertenecen a la bancada oficialista nombraron como ponentes a los parlamentarios que estaban de acuerdo con la iniciativa.

En recapitulación, aun cuando la legislación nacional exige para este tipo de iniciativas de ley la realización de ocho debates de doble vuelta, el trámite legislativo fue sencillo para la bancada mayoritaria y se pudo constatar lo anterior en el apoyo unificado y sólido dado a la nueva ley. La *Figura 3* hace un recuento de las votaciones a que hubo lugar en el trámite legislativo al interior del sistema político societario.

Figura 3.

Composición del voto para la reforma en el Congreso

Votación por debate	SÍ (%)	NO (%)
Primero	100,0	0,0
Segundo	95,0	5,0
Tercero	100,0	0,0
Cuarto	100,0	0,0
Quinto	93,7	93,7
Sexto	93,7	93,7
Séptimo	80,0	20,0
Octavo	97,0	3,0

Fuente: elaboración propia con datos de Congreso Visible.

Identificación de las elites parlamentarias y hallazgos basados en la teoría sistémica

Para identificar si en realidad existen unas llamadas elites parlamentarias, se indagó si efectivamente existe un grupo de elite dentro del Congreso. A partir de la información del Proyecto Congreso Visible y los conceptos de un experto en materia legislativa se pudo

establecer que desde hacía varios años venían operando dentro del Congreso unas *supermayorías* que apoyaban cualquier iniciativa del gobierno nacional, como parte de un acuerdo político hecho con el Presidente Juan Manuel Santos y como resultado de los resultados electorales de 2010, que concluyeron en la composición partidista que tendría el Congreso hasta las elecciones de mayo de 2014. Una vertiente de esta elite parlamentaria que no estaba de acuerdo con la reelección presidencial de Santos era encabezada por el Partido Verde, pero aun así la nueva ley contó con su apoyo, como se observa en la votación. El único partido que se encontraba en oposición era el Polo Democrático Alternativo⁷.

Pero si en la actualidad existe un pacto político, esto minó la posibilidad de esclarecer la existencia y diferenciar a un sistema parapolítico en términos de la Teoría de Sistemas o de una elite o clase electiva según los postulados de la Teoría de Elites. No obstante esta salvedad, fue posible constatar la autopoiesis en términos de Luhmann, o persistencia para Easton, al observar que la configuración de las mayorías se produce, tanto por un proceso formal (el proceso legal del trámite legislativo), como por el proceso informal que resulta de la organización de los intereses del gobierno nacional y que se transmite a los parlamentarios mediante reglas informales, que usualmente no son conocidas por la ciudadanía, aunque, debido a las características restringidas de este tipo de información, en términos reales estas prácticas empiezan con los enlaces, constituidos por profesionales de Ciencia Política recién graduados que contactan a los parlamentarios para que den concepto favorable a la iniciativa del gobierno o del Ministerio en cuestión (en este caso, el de Defensa). Esto puede ocurrir en un almuerzo y, por ejemplo, el Ministerio

7 Las mayorías estaban compuestas por: Partido Conservador, Partido Liberal, Cambio Radical, PIN, Partido Verde y Partido de la U; en la oposición el único partido era el Polo Democrático Alternativo.

puede pagar el almuerzo en los días de votación⁸ bajo la forma de regla informal, para que los parlamentarios acojan las iniciativas. Pero no en todos los casos los parlamentarios apoyan la nueva ley, y eso puede dar lugar a negociaciones directas con el Ministerio o con el gobierno nacional. Esto se traduce en la concesión de nuevos puestos, proyectos de carreteras, apoyo electoral, financiación de campañas, e inclusive se negocia que el gobierno no interfiera en lo absoluto ante nuevas iniciativas de los parlamentarios. Este último hallazgo da cuenta de la tensión interna descrita en la teoría y de la manera como se generan los productos y se asegura la persistencia del sistema político.

Otra ruta que puede tomar esta configuración de las mayorías son los desayunos o almuerzos con voceros y líderes de organizaciones sectoriales. En este sentido hay que resaltar que los militares cuentan con un gran poder de cabildeo o *lobby* político a través de las asociaciones que incidieron definitivamente en la aprobación de la nueva ley (ver Anexo A). El contexto en el cual se da su aprobación es el de la férrea oposición de las fuerzas militares al proceso de paz con las Farc y la búsqueda de compensación en términos de garantías penales, así como la tensión ante visiones opuestas por parte de sectores progresistas, promotores de derechos humanos, representantes de las víctimas y organismos de solidaridad internacionales. Se denotan aquí los insumos, demandas y apoyos del sistema social que ingresan al sistema político. Así mismo se convalidan los postulados de la teoría de elites, al evidenciar la mediación de solidaridades de ciertos sectores hegemónicos por parte de una clase electiva de gobierno.

Recapitulando, si bien en el seno del Congreso no fue posible identificar un subsistema parapolítico o una elite dirigente, debido al Pacto con el gobierno nacional y a la composición de las *supermayorías* en el

8 Según conversaciones con un experto de Congreso Visible, en el llamado ritual del almuerzo el Ministro ordena el pago de la cuenta justo en el momento en que se sirve el plato fuerte.

Congreso, sí pudo corroborarse la existencia de los demás postulados de la Teoría de Sistemas y la Teoría de Elites, como se muestra en el siguiente punto, al construir el modelo de sistema político de respuesta dinámica.

Construcción del modelo de sistema político de respuesta dinámica

El siguiente modelo se elaboró a partir del análisis de los planteamientos teóricos de la Teoría de Elites y de Sistemas. En él se muestran los conceptos aplicados al sistema político societario, que identificamos como el Congreso de la República de Colombia.

En el modelo se explica cómo, en un primer momento, el Congreso identificado como nuestro sistema político societario recibe unos insumos que llegan en forma de demandas de las fuerzas militares, las cuales se oponen a un proceso de paz y, con el apoyo de asociaciones y sectores afines a sus intereses, defienden un régimen especial de garantías penales para los militares y los policías.

Estos insumos se traducen en productos o asignaciones autoritarias (la reforma concebida mediante el Acto Legislativo y el reparto de beneficios, como auxilios, prebendas, etc.) mediante un proceso de conversión de demandas (trámite legislativo) y retroalimentación (audiencias públicas y ajustes a la reforma por sectores afines), para finalmente resultar en la sanción presidencial o, en este caso, en la declaratoria de inexecutable por parte de la Corte Constitucional.

Finalmente, el ciclo de retroalimentación está completo, ya que el producto retorna al ambiente total, ya modificado, para ingresar de nuevo al sistema político con nuevos aprendizajes. En la *Figura 4* aparece este modelo de sistema político de respuesta dinámica aplicado al caso de la reforma.

Conclusiones

En la presente postura conceptual y metodológica se pudo explicar cómo las decisiones de política pública obedecen a asignaciones autoritarias que provienen de un sistema político societario con capacidad de orientar al poder legislativo y que acomete un reparto de valores en la sociedad colombiana, en el cual participan, tanto niveles superiores del orden ejecutivo como el nivel de los cuerpos colegiados y los sectores militares e intereses afines.

De igual manera, el estudio del proceso legislativo en el nivel del Congreso colombiano, bajo el enfoque teórico aquí expuesto, permite entender que la formulación de las decisiones políticas ocurre en un marco que no se habitúa a los estándares democráticos comúnmente aceptados por la teoría tradicional. En este proceso de estructuración de intereses, si bien se trata de procesos de decisión de política pública cerrados para una clase específica, el sistema político a través de las elites de gobierno logra incluir en las grandes audiencias públicas a sectores divergentes de las políticas predominantes, aunque encuentra importantes focos de tensión. Aun así, es evidente que las decisiones se toman desde niveles superiores, sin importar la magnitud de las tensiones que las autoridades encuentran al momento de dar trámite a las leyes.

En cuanto a la posible adopción de un sistema especial de garantías penales para las Fuerzas Militares y de Policía, se puede predecir que la segunda reforma tendrá la viabilidad política necesaria en el Congreso, ya con los nuevos aprendizajes del gobierno nacional, aspecto que corrobora el carácter predictivo de la Teoría de Sistemas y los aspectos enunciados por la Teoría de Elites.

Finalmente, a manera de recomendación de política pública, se insta a construir un espacio de deliberación de política pública menos

excluyente y más transparente para definir la conveniencia o no de la reforma constitucional propuesta por el gobierno nacional, de cara a los compromisos del Estado y a las políticas públicas de promoción de los derechos humanos y de protección del Derecho Internacional Humanitario. En este intento será deber de los organismos de control, en conjunto con sectores progresistas defensores de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario, así como de las Fuerzas Militares y de Policía y de los cuerpos legislativos, ejecutivos y judiciales, adelantar una gestión cohesionada que dé cuenta de los aspectos estructurales de la democracia colombiana aquí analizados.

Bibliografía

Abud Hoyos, Farid y León Bonilla, Diego Fernando (2005), “Un sistema implicado a fenómenos endógenos de crisis de racionalidad: observaciones en torno al proceso de faccionalización de la élite parlamentaria colombiana” En: *Partidos Políticos y Congreso. Elites políticas y mayorías parlamentarias en Colombia en la década de los noventa*. Colombia, Arfo Editores, p. 113-158.

Almaraz Pestana, José. Talcott “Parsons: conocimiento y acción en la estructura de la acción social” En: TEJEIRO SARMIENTO, Clemencia (2012), *Talcott Parsons: ¿el ultimo clásico?* Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, p. 99-164.

Colombia. Imprenta Nacional. Bases de datos de la Imprenta Nacional de Colombia. [bases de datos en línea] [Consultado: 1º de noviembre de 2013]. Disponible en <http://imprenta.gov.co/>

Colombia. Congreso De La República. Acto Legislativo No. 192 de 2012. Cámara de Representantes, No. 16 de 2012, Senado.

_____ Acto Legislativo No. 151 de 2013. Cámara de Representantes, No. 132 de 2013. Senado.

Dye, Thomas R, (2013) *Understanding Public Policy*. Boston, Estados Unidos: Pearson.

Easton, David, (2006) *Esquema para el análisis político*. Traducción de Aníbal C. Leal. Buenos Aires; Madrid, Amorrortu.

Gramsci, Antonio (1977) “Análisis de situación: correlaciones de fuerza” En: *Pequeña antología política*. Barcelona, Ed. Fontanella.

Horowitz, Irving Louis (1967) “Los militares en América Latina” En: LIPSET, Seymour Martin y Solari Aldo E. *Elites y desarrollo en América Latina*. Buenos Aires, Paidós.

Losada, Rodrigo y Casas, Andrés (2008) *Enfoques para el análisis político. Historia, epistemología y perspectivas de la ciencia política*. Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana.

Luhmann, Niklas (1998) *Sistemas sociales: lineamientos para una teoría general*. Traducción de Silvia Pappé y BrunjildeErker. Barcelona, Anthropos; México: Universidad Iberoamericana; Bogotá, CEJA.

Moeller, Hans-Georg (2006) *Luhmann explained: from souls to systems*. Chicago, Open Court.

Pasquino, Gianfranco (2000). *La clase política*. Traducción de Pedro Miguel García Fraile. Madrid, Acento Editorial.

Parsons, Talcott (1951) *The Social System*. Nueva York, The Free Press of Glencoe.

Proyecto Congreso Visible. Bases de datos del Congreso Colombiano. [bases de datos en línea] [Consultado: 1º de noviembre de 2013]. Disponible en <http://congresovisible.org/>

Roll, David (2005) *Partidos políticos y Congreso: élites políticas y mayorías parlamentarias en Colombia en la década de los noventa*. Bogotá, Fundación Konrad Adenauer.

Torres Nafarrete, Javier (2004) *La política como sistema*. México, Fondo de Cultura Económica; Universidad Iberoamericana; UNAM.

Salazar Vargas, Carlos (1999) *Las políticas públicas*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Anexo. Personas que intervinieron en las audiencias públicas de la reforma

Actores	Posición (resaltados: a favor de la reforma)
General Arturo Camelo	Consideró oportuno continuar el debate del inciso propuesto en el marco de la reforma a la justicia, en su criterio suficiente para garantizar la sentida necesidad jurídica. Consideró la propuesta como extensa y susceptible de provocar mayor inseguridad.
General Juan Salcedo Lora.	Ratificó la conveniencia de la reforma y explicó las motivaciones que llevaron a la Comisión Asesora a formular una propuesta por consenso. Citó algunos ejemplos donde una inadecuada interpretación de la doctrina militar y la aplicación del marco jurídico equivocado llevó a condenas desproporcionadas de los implicados.
Luis Manuel Neira, Secretario General del Ministerio de Defensa.	Presentó y radicó una propuesta escrita donde planteó la conveniencia de la reforma pero señalando que podría crear algunos vacíos, toda vez que el contexto de aplicación del fuero militar en Colombia no es comparable con el de otros países.

Actores	Posición (resaltados: a favor de la reforma)
Juan Carlos Esguerra, Ministro de Justicia.	Reiteró la importancia del tema para el Gobierno y dejó claro que responde a una necesidad actual y sentida de la Fuerza Pública, cuya discusión corresponde al Congreso, libre de presiones externas, sin perjuicio de escuchar a los diferentes sectores que han participado en el debate.
Gustavo Gallón, Director de la Comisión Colombiana de Juristas.	Presentó algunos reparos a la propuesta legislativa. En concreto, cuestionó la lista de delitos excluidos del conocimiento de la Justicia Penal Militar, al considerarla restrictiva y arbitraria, y controvirtió que sea esta jurisdicción la encargada de conocer de las graves infracciones al DIH, excluyendo la competencia de la justicia ordinaria.
Generales en retiro Jaime Ruiz y Rodrigo Quiñónez, Presidente y miembro de la Acore.	Destacaron que este proyecto no busca generar de modo alguno impunidad. En ese sentido, hicieron un llamado a proteger a la Fuerza Pública y brindarle herramientas de seguridad jurídica para acometer su labor. El General Quiñónez hizo a su vez una distinción entre actos del servicio y actos en relación con el servicio, para explicar la inconveniencia de una lista cerrada de delitos en la Constitución.
General en retiro José Arturo Camelo, decano de la Facultad de Derecho de la Escuela Militar de Cadetes.	Expresó, entre otras, su inconformidad con la lista de conductas excluidas del conocimiento de la Justicia Penal Militar y reiteró la conveniencia de preservar, tal como está en la Constitución Política, el Artículo 221.

Actores	Posición (resaltados: a favor de la reforma)
Luis Manuel Neira, Secretario General del Ministerio de Defensa.	<p>Afirmó que lo que se busca es una reforma integral de la Justicia Penal Militar que brinde a la Fuerza Pública un marco legal claro para acometer su misión institucional, y no del fuero, al señalar que el actual Inciso 1° del 221 constitucional no se modifica por cuenta de esta reforma. En ningún momento con la iniciativa, afirma, se crea impunidad o se afecta el núcleo esencial de los derechos fundamentales, ya que dicho núcleo, desde la óptica del DIH, resulta igualmente restrictivo. Nunca, recalca el funcionario, so pretexto de este proyecto podría un abuso sexual volverse un acto del servicio o una habilitación para bombardear casas de civiles, máxime si se reconoce el respeto que la Fuerza Pública profesa por los Derechos Humanos y el esfuerzo histórico que el Ministerio ha hecho para inculcar, difundir y consolidar esa doctrina.</p>
Linda Cabrera, de Sisma Mujer	<p>Manifiesta que la Jurisdicción Penal Militar no hace parte de la Rama Judicial, por lo cual considera que el reconocimiento de mayores facultades amenaza el equilibrio democrático de pesos y contrapesos entre las ramas del Poder Público. Hace una crítica de la Justicia Penal Militar y afirma que se trata de una justicia excepcional y que, por lo tanto, no puede ser establecida como una regla general de juzgamiento para los integrantes de la Fuerza Pública. Se refiere al Derecho Internacional Humanitario, concretamente a los Convenios de Ginebra, y manifiesta que la referencia exclusiva al DIH deja por fuera al Derecho Penal Internacional y al Derecho Internacional de los Derechos Humanos en lo relacionado con el juzgamiento de los militares en su Jurisdicción Penal Militar. Se refiere a la desprotección que tendrían las víctimas en la Justicia Penal Militar, toda vez que, según ella, en esa jurisdicción no tendrían las garantías que les ofrece la justicia ordinaria para defender sus derechos.</p>

Actores	Posición (resaltados: a favor de la reforma)
Luis Manuel Neira Núñez, Ministerio de Defensa Nacional.	Manifestó que, en manera alguna, este proyecto trata de establecer privilegios en favor de los militares, ni mucho menos de favorecer la impunidad de las personas que pudieran violar el Código Penal, y que, por el contrario, lo único que busca es garantizar a los miembros de la Fuerza Pública un juzgamiento justo, independiente y que no perjudique su compromiso con la defensa de las instituciones.
Libia Ordóñez, del movimiento social Damas Verde Oliva	Apoyó la reforma y reclamó el fuero militar como una necesidad, a la vez que hizo un llamado a otorgar reglas claras para la investigación de las conductas cometidas por miembros de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.
Óscar Gordillo, ONG Cadena de Favores.	Manifestó la necesidad de elevar su voz de respaldo a la Fuerza Pública y exigir para ésta fuero pleno y justicia sin impunidad.
Alberto Yepes, Observatorio de Derechos Humanos de la Coordinación Europa-Estados Unidos.	Expresó preocupación frente a la impunidad ante los casos de ejecución extrajudicial o mal llamados “falsos positivos” y a que, por cuenta de esta iniciativa, otras conductas, como la violencia sexual o la tortura, pasen al conocimiento de la jurisdicción castrense. Advierte que, en razón de una eventual impunidad, estas investigaciones podrían ser asumidas por la Corte Penal Internacional.
Viviana Rodríguez, de Sisma Mujer.	Manifestó su preocupación frente a una eventual impunidad con la expedición de la reforma con énfasis en los derechos de las mujeres y expresó, entre otras, su desacuerdo con la creación de lo que llamó un sistema de justicia paralelo, con mecanismos para resolver conflictos de competencia entre la Justicia Ordinaria y la Penal Militar.
Carlos Restrepo, de Viva la Ciudadanía.	Resalta la preocupación por la vulneración del principio de igualdad, derivado de la creación del Tribunal de Garantías Penales y la Comisión Mixta.

Actores	Posición (resaltados: a favor de la reforma)
Luis Guillermo Pérez, de Federación Internacional de Derechos Humanos.	Expresó que la reforma iría en contra de las obligaciones internacionales de Colombia y su desconfianza ante la independencia e imparcialidad de la Justicia Penal Militar, no solo en Colombia sino también en otras partes del mundo donde opera en medio de conflictos armados.
Yomari Ortegón, Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo.	Desdice de la necesidad de un conocimiento especializado para juzgar conductas cometidas por los miembros de la Fuerza Pública. Frente a la lista de delitos propone que, en lugar de ampliarla, se establezca que ningún delito pueda ser conocido por la jurisdicción castrense, y crítica la inclusión de centros de reclusión, especiales, por considerarlos una extensión ilegítima del fuero militar.
Juan Camilo Rivera, de la Comisión Colombiana de Juristas.	Indicó que todas las infracciones al DIH deberían ser conocidas por la Justicia Ordinaria y que el fuero, al no ser un deber con la fuerza pública, debe ser cada vez más restrictivo. Estos criterios fueron compartidos por la señora Claudia Erazo, de la Corporación Jurídica Libertad y quien concluyó que la reforma era innecesaria.
Kenneth Burbano, del Observatorio de Intervención Ciudadana.	Señala que si la Justicia Penal Militar asume casos que deben ser de conocimiento de la Justicia Ordinaria se viola el principio del juez natural. Desmiente la preocupación en torno al convenio entre la Fiscalía y el Ministerio de Defensa y critica la forma de nominación de miembros del Tribunal de Garantías, y sugiere mejorar la redacción en cuanto a su composición.

Actores	Posición (resaltados: a favor de la reforma)
Juan Carlos Monje, de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.	Manifestó que la reforma constituía un retroceso de la administración de justicia y recalcó, entre otras, su preocupación por la eventual impunidad frente al problema de las ejecuciones extrajudiciales o mal llamados “falsos positivos”. En su dicho, la Justicia Penal Militar solo debe juzgar conductas contra el estamento militar.
Tania Parra, de la Fundación Fuimos Héroes.	Concentró su argumentación en la necesidad de seguridad jurídica para la Fuerza Pública, pero cuestionó que la reforma no trace soluciones de fondo para abarcar el problema.
Generales en retiro Jaime Ruiz y Rodrigo Quiñonez, de Acore.	Esta audiencia contó con la participación de representantes de asociaciones de miembros de la Fuerza Pública en retiro, quienes reiteran la necesidad de un fuero pleno, por considerarlo una garantía y no un privilegio para las Fuerzas Militares.
José Arturo Camelo, Decano de la Facultad de Derecho de la Escuela Militar de Cadetes.	Sobre la lista de delitos afirma que ella no debe establecerse en la Constitución y celebra, como los generales Ruiz y Quiñónez, el establecimiento de los centros especiales de reclusión en la Carta Superior.
Luis Manuel Neira, Secretario General del Ministerio de Defensa.	Indicó que esta reforma de la Justicia Penal Militar constituía una herramienta fundamental para fortalecer esa jurisdicción y solucionar una serie de divergencias en la interpretación del marco jurídico aplicable a los miembros de la Fuerza Pública en desarrollo de su misión constitucional. Si el tema fuera pacífico o innecesario, indicó, no habría tanta complejidad a la hora de asignar competencias entre las dos jurisdicciones, o un número importante de casos documentados en los cuales se tomaron decisiones en contra de militares por bajas legítimas en combate, con sustento en criterios de imputación totalmente ajenos a las reglas del Derecho Internacional Humanitario.

Fuente: Base de datos de la Imprenta Nacional de Colombia.