

ORDENAR LA CASA

Hoja de ruta para la
seguridad territorial
en Colombia:
prioridades para el
nuevo gobierno

FUNDACIÓN **IDEAS PARA LA PAZ**

ORDENAR LA CASA

Nota estratégica

Mayo, abril 2026

ORDENAR LA CASA

Hoja de ruta para la
seguridad territorial
en Colombia:
prioridades para el
nuevo gobierno

Este documento contó con el apoyo de la Embajada del Reino Unido en Colombia. Las opiniones, ideas y contenidos expresados son responsabilidad de la Fundación Ideas para la Paz (FIP) y no reflejan posiciones oficiales de la embajada.

Directora Ejecutiva de la FIP

María Victoria Llorente

Autores

Javier Flórez

Andrés Cajiao

Irina Cuesta

Paula Tobo

Nicolás López

Edición y corrección de estilo

Elizabeth Reyes Le Paliscot

Diseño y diagramación

Christian Rebollo

ISBN

978-628-7558-73-1

Fundación Ideas para la Paz (FIP)

Calle 100 No. 8a - 55 Torre C. Of. 207. Bogotá

www.ideaspaz.org / e-mail: fip@ideaspaz.org



Nota estratégica / Mayo 2026

Contenido

4

INTRODUCCIÓN

7

UN ECOSISTEMA CRIMINAL EN EXPANSIÓN QUE REDEFINE LAS RESPUESTAS DEL ESTADO

11

PRINCIPIOS PARA UNA ACCIÓN ESTATAL COHERENTE Y EFECTIVA EN LOS TERRITORIOS

14

PROTEGER, CONTENER, RECUPERAR Y FORTALECER: OBJETIVOS PARA UNA RESPUESTA EFECTIVA

18

DE LOS OBJETIVOS A LA ACCIÓN: MEDIDAS CONCRETAS PARA LA SEGURIDAD TERRITORIAL

18

PROTEGER A LA POBLACIÓN CIVIL

22

CONTENER LA EXPANSIÓN Y EL FORTALECIMIENTO DE GRUPOS ARMADOS ILEGALES

29

RECUPERAR EL CONTROL TERRITORIAL E INSTITUCIONAL Y CONSTRUIR CONFIANZA EN EL ESTADO

34

FORTALECER LAS INSTITUCIONES DE JUSTICIA Y LA FUERZA PÚBLICA

42

ANDAMIAJE, MEDICIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA INTERVENCIÓN

45

CONSIDERACIONES FINALES PARA LA ACCIÓN DEL NUEVO GOBIERNO

Introducción

Colombia enfrenta hoy un contexto de seguridad distinto al de hace cuatro años. **La frontera entre el conflicto armado y el crimen organizado se ha vuelto cada vez más difusa**, lo que incrementa los desafíos no sólo en la protección de la población y la contención de actores armados ilegales, sino también en la efectividad de la gobernanza del Estado y del sistema de justicia. La recomposición de actores armados, la expansión y diversificación de las economías ilícitas, el uso de nuevas tecnologías en las dinámicas de violencia y la presión sobre las capacidades estatales, han complejizado el control territorial y la respuesta institucional. En este escenario, actualizar las prioridades de política pública en seguridad y definir una hoja de ruta para el próximo gobierno constituyen una tarea estratégica para orientar decisiones, focalizar esfuerzos y proponer una conversación informada sobre las acciones urgentes que requiere el país.

Esta propuesta retoma la *Hoja de ruta para la seguridad territorial* elaborada por la Fundación Ideas para la Paz (FIP) en 2022, y la actualiza a la luz del contexto actual. Se enmarca en el proyecto *Paz, seguridad y cultivos ilícitos en Colombia: lecciones aprendidas y recomendaciones de política para temas críticos en 2026*, apoyado por la Embajada del Reino Unido y desarrollado por la FIP y la Fundación Acordemos. Su propósito es aportar recomendaciones concretas y viables para fortalecer la seguridad territorial y mejorar el abordaje de los cultivos de uso ilícito. Como resultado se formularon dos hojas de ruta complementarias —una en seguridad territorial y otra en cultivos ilícitos— orientadas a priorizar acciones frente a los principales retos.

La construcción de esta hoja de ruta se apoyó en una estrategia metodológica mixta, orientada a recoger evidencia empírica y conocimiento experto. Primero se realizó un trabajo de campo en las regiones de Guaviare, el Pacífico nariñense y Caquetá, territorios que reflejan dinámicas críticas de seguridad y economías ilícitas. Este proceso se complementó con entrevistas a actores locales y nacionales, que permitieron incorporar perspectivas institucionales, comunitarias y analíticas sobre los desafíos y capacidades existentes.

Adicionalmente, se realizaron tres mesas de trabajo con expertos —incluidos investigadores, exfuncionarios del gobierno nacional y representantes de gobiernos locales, entre otros—, centradas en control territorial y finanzas criminales, sistema

de justicia y política criminal, y transformación territorial¹. También se llevaron a cabo mesas de validación con el grupo de alto nivel que elaboró las recomendaciones en 2022². Estos espacios permitieron contrastar hallazgos, enriquecer enfoques y construir de manera colectiva prioridades de acción.

La hoja de ruta presenta, en primer lugar, una síntesis de los principales desafíos de seguridad identificados en el diagnóstico, con énfasis en los ejes que deben ser atendidos. En segundo lugar, expone las premisas y los principios orientadores que buscan guiar la acción estatal en materia de seguridad. A continuación, plantea cuatro objetivos estratégicos para el nuevo gobierno, orientados a fortalecer la coordinación institucional y promover una respuesta efectiva y sostenible con las capacidades disponibles. Finalmente, detalla las acciones necesarias para la implementación de cada objetivo.

Estas recomendaciones parten de una premisa central: **no se trata de hacer más, sino de hacer mejor y de manera más coordinada**. En esencia, el reto es ordenar la casa para enfrentar con mayor capacidad los retos de seguridad.

Hoy, el problema de seguridad en Colombia no responde únicamente a un déficit de capacidades. También refleja un desorden estratégico del Estado frente a un fenómeno criminal más adaptativo, fragmentado y resiliente. Aunque el país cuenta con instrumentos significativos en materia de seguridad, paz, política criminal, desarrollo territorial, drogas y desmantelamiento, estos operan con lógicas, tiempos y objetivos distintos, sin un norte común que los articule. Esta falta de armonización se traduce en intervenciones dispersas, esfuerzos que no se acumulan y capacidades que no logran incidir de manera sostenida en las dinámicas territoriales de la violencia.

En contraste, mientras los grupos armados evolucionan, adaptan e integran sus estrategias, el Estado sigue respondiendo de manera fragmentada. Esto limita su efectividad y reduce su capacidad para proteger a la población, contener la expansión de las organizaciones criminales y recuperar el control territorial e institucional en amplias zonas del país.

Esta hoja de ruta busca abrir una conversación estratégica sobre cómo orientar las acciones de seguridad en el corto, mediano y largo plazo, en función de las capacidades institucionales disponibles y de las realidades territoriales.

¹ La construcción de esta hoja de ruta fue posible gracias a la generosidad y los aportes de un grupo destacado de expertos y expertas en seguridad y política criminal compuesto por: Kyle Johnson, Rafael Guarín, Rocío Pachón, Manfred Grautoff, Inge Valencia, Johana Camargo, Jairo García, Miguel La Rota, Juanita López, Andrés Macías, Daniela Suárez, Carlos Medina, Daniel Rico y Felipe Botero.

² La retroalimentación y validación de esta propuesta de hoja de ruta fue amablemente realizada por un grupo de alto nivel compuesto por: el general (r) Oscar Naranjo, Sergio Jaramillo, Andrés Soto, Mónica Cifuentes, coronel (r) Carlos Ignacio González, Carlos Franco, Álvaro Balcázar, Dudley Ankerson y Carlos Prieto.

01

**UN ECOSISTEMA
CRIMINAL EN EXPANSIÓN
QUE REDEFINE LAS
RESPUESTAS DEL ESTADO**

01

1. Un ecosistema criminal en expansión que redefine las respuestas del Estado

Esta hoja de ruta responde a un contexto de seguridad híbrido, en el que la frontera entre el conflicto armado y el crimen organizado se ha vuelto cada vez más difusa. Tras la desmovilización de la guerrilla de las FARC, el país entró en una etapa marcada por la fragmentación y recomposición de actores armados, la expansión de redes criminales que ahora son más flexibles, y la convergencia entre violencia armada, control territorial y economías ilícitas.

Hoy, el problema ya no puede leerse únicamente en clave de insurgencia o de delincuencia organizada por separado, sino como un ecosistema criminal más adaptable, menos jerárquico y con mayor capacidad para operar dentro y fuera de la legalidad, disputar la autoridad local y resistir la acción del Estado. En este escenario, el desafío principal para el Estado es, en gran medida, de regulación y legitimidad.

Los seis retos a los que responde esta hoja de ruta son los siguientes:

1. Las zonas de disputa entre actores armados se multiplican y concentran los impactos humanitarios

El primer desafío es el aumento de las zonas de disputa. El país duplicó los escenarios de confrontación en los últimos cuatro años: pasó de 7 a 14 zonas, producto de la fragmentación y expansión territorial de los grupos armados. Estas zonas concentran buena parte de los hechos más visibles de violencia y de impacto humanitario sobre la población civil.

En 2025, la afectación humanitaria por actores armados alcanzó niveles críticos: los desplazamientos masivos y confinamientos llegaron a sus cifras más altas en 17 años. Se registraron más de 96.000 víctimas de desplazamiento forzado, un 85 % más que en 2024, y cerca de 155.000 víctimas de confinamiento, lo que representa un aumento del 12 %. En conjunto, el número de personas afectadas por el conflicto y la violencia armada triplicó el registrado en 2024³.

2. Las zonas de control hegemónico ilegal representan un reto de gobernanza

El segundo desafío es la consolidación del control territorial de los grupos armados y el desarrollo de formas de gobernanza criminal que inciden en la vida cotidiana, influyen en la institucionalidad local y transforman la relación entre las comunidades y los actores ilegales. Actualmente, en diversos territorios, estos actores imponen normas de comportamiento, restringen la movilidad, median en conflictos, controlan economías locales y definen quién puede circular, producir o participar en determinados espacios.

De esta manera, su poder no se expresa únicamente a través de la violencia. También se manifiesta mediante formas menos visibles y más difíciles de medir, lo que se traduce en una capacidad sostenida de ordenar la vida cotidiana y disputar, en la práctica, funciones que le corresponden al Estado.

En contextos de baja presencia estatal, desconfianza institucional y dependencia de economías ilegales o informales, estas estructuras logran insertarse en las dinámicas sociales y económicas del territorio, combinando coerción, intermediación y relaciones transaccionales. El resultado es un escenario en el que las comunidades se ven obligadas a convivir, negociar o adaptarse a órdenes locales impuestos, lo que profundiza la erosión de la autoridad estatal y complejiza cualquier estrategia de recuperación territorial.

³ Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA). (2025). Colombia: Balance de acceso humanitario 2025 (enero–diciembre de 2025). <https://www.unocha.org/publications/report/colombia/colombia-balance-de-acceso-humanitario-2025-enero-diciembre-de-2025>

3. Las estructuras criminales crecen con lógica de crimen organizado y son más fragmentadas

El tercer desafío radica en las capacidades que estos grupos ilegales han desarrollado para crecer militarmente, expandirse y recomponerse, apoyados en estructuras más federadas y en redes de alianzas que les permiten resistir golpes, redistribuir funciones y mantener altos niveles de resiliencia frente a la presión estatal.

Durante 2025, los grupos registraron más de 27.000 integrantes, lo que representa un incremento del 21,4 % frente a 2024, y una incidencia en cerca de 621 municipios del país, según el conteo de la Fuerza Pública⁴.

Este fortalecimiento responde, por una parte, al aumento del reclutamiento, que les ha permitido ampliar y recomponer rápidamente su pie de fuerza, y por otra, a la adopción de esquemas de organización menos jerárquicos que facilitan la continuidad operativa.

A esto se suma una alta capacidad de financiamiento, derivada de la diversificación de economías ilícitas y de su articulación con circuitos legales, lo que les permite sostener estructuras, acceder a armas, ampliar redes logísticas y mantener niveles de corrupción e influencia. Asimismo, han desarrollado mecanismos más eficientes de inteligencia, mayor capacidad para construir alianzas y negociar con distintos actores, y una creciente incidencia sobre instituciones locales, lo que reduce el impacto del Estado sobre el funcionamiento de estas estructuras y de las economías que controlan.

4. Las fuentes de financiamiento (economías y rentas) son cada vez más eficientes

Otro desafío, relacionado con la financiación del aparato criminal, es la consolidación de economías criminales complejas, que integran actividades legales e ilegales dentro de un mismo entramado. Los grupos armados y criminales ya no dependen exclusivamente de una fuente de ingresos, sino que combinan distintas economías para ampliar su margen de maniobra y reducir su vulnerabilidad frente a cambios en el mercado y acciones estatales focalizadas.

Las organizaciones ilegales funcionan cada vez más como verdaderas empresas criminales. Su lógica no se limita a la captura de rentas, sino que buscan maximizar recursos, reducir pérdidas, aumentar la eficiencia operativa y disminuir la dependencia de una sola economía. Para ello, articulan rentas ilícitas con actividades legales, construyen redes logísticas y financieras, diversifican inversiones y distribuyen riesgos entre distintos mercados. Esta racionalidad económica fortalece su capacidad de adaptación, les permite sostener sus estructuras en el tiempo y aumentar la resiliencia frente a intervenciones centradas únicamente en un eslabón de la cadena.

Economías como el narcotráfico, la extracción ilícita de minerales y otras actividades legales e ilegales ya no pueden analizarse ni enfrentarse de manera aislada, pues hacen parte de mercados convergentes que estructuran relaciones de poder, control territorial y acumulación económica. Esto exige una mirada más integrada, capaz de intervenir no solo las economías ilícitas visibles, sino también los vínculos, flujos, redes

⁴ Fundación Ideas para la Paz (FIP). (2026). 27.000 combatientes y récord en disputas: el deterioro de la seguridad marca el inicio de 2026. <https://storage.ideaspaz.org/documents/cifras-fip-2025.pdf>

y arreglos que articulan lo legal con lo ilegal y que hoy sostienen buena parte del poder criminal en los territorios.

5. Los grupos armados recurren a tecnologías novedosas

El uso de tecnologías modernas y plataformas digitales ha fortalecido a los grupos armados en distintos ámbitos. En el plano militar y operacional, herramientas como drones, sistemas de comunicación más sofisticados e incluso el acceso a conectividad satelital, les permite aumentar su capacidad de afectación a la Fuerza Pública a menor costo, así como vigilar, movilizar información en tiempo real, mejorar su capacidad de reacción y aumentar su alcance.

En el plano estratégico y organizacional, el uso de redes sociales, servicios de mensajería y otras plataformas digitales refuerza su propaganda, amplía su capacidad de reclutamiento —especialmente de jóvenes—, facilita la coordinación entre nodos de las estructuras y mejora su control territorial mediante labores de inteligencia, monitoreo y presión sobre comunidades. A esto se suma una dimensión económica, donde el uso de herramientas digitales les permite innovar en formas de cobro, lavado de activos y circulación de recursos, haciendo más compleja su trazabilidad.

6. La capacidad operativa del Estado no se adapta, pierde legitimidad y tiene menos impacto

Las dinámicas actuales de los actores armados y criminales contrastan con la lenta capacidad del Estado para adaptarse al nuevo entorno. Mientras estos grupos incorporan herramientas innovadoras de forma rápida y flexible, la respuesta estatal sigue siendo limitada, lo que genera una brecha operativa que los favorece. Esta falta de adaptación no es solo de la Fuerza Pública, sino también del sistema de justicia y sectores

claves para la comprensión del fenómeno criminal, la judicialización y la articulación con el sector seguridad. A esto hay que agregar las brechas estructurales de desarrollo territorial y la desconexión entre las políticas de paz, seguridad, justicia y desarrollo en los territorios.

Hoy, la capacidad operativa del Estado, que mantiene altos niveles de actividad, está limitada por la ausencia de una estrategia clara de seguridad y de un ajuste doctrinal que permita adaptar de manera coherente las acciones al contexto actual de criminalidad y violencia. Durante el último gobierno se reportaron más de 13.000 neutralizaciones⁵ de integrantes de grupos armados. Sin embargo, esa actividad no se traduce en resultados sostenidos ni en afectaciones estructurales sobre su funcionamiento. Se suma una pérdida progresiva de capacidades críticas, como el pie de fuerza, la inteligencia y el liderazgo estratégico, que reducen la posibilidad de sostener intervenciones eficaces en los territorios.

Esta brecha entre el esfuerzo institucional desplegado y los resultados alcanzados se agrava por problemas más profundos de articulación estatal. Las limitaciones no son solo operativas, sino también institucionales, ya que persisten debilidades en la comprensión del fenómeno criminal, en la capacidad de judicialización y en la coordinación entre los sectores de seguridad y justicia.

En este contexto, esta hoja de ruta propone un conjunto de prioridades y acciones orientadas a fortalecer la capacidad del Estado para proteger a la población, contener a los grupos armados y recuperar condiciones efectivas de gobernabilidad en los territorios.

⁵ Cifras del Comando General de las Fuerzas Militares desde el 7 de agosto de 2022 al 20 de marzo de 2026. Se consideran como neutralizaciones las capturas, muertes en desarrollo de operaciones militares, sometimientos, desmovilizaciones y desvinculación de menores de edad.

02

**PRINCIPIOS PARA UNA
ACCIÓN ESTATAL
COHERENTE Y EFECTIVA
EN LOS TERRITORIOS**

02

2. Principios para una acción estatal coherente y efectiva en los territorios

La estrategia de seguridad del nuevo gobierno debe fundamentarse en un marco ético y político basado en las siguientes premisas democráticas:

- **Legitimidad como condición de la seguridad.** La sostenibilidad de la seguridad depende de la confianza ciudadana en las instituciones. La acción estatal debe fortalecer, no erosionar, esa legitimidad.
- **Legalidad y Estado de derecho.** Toda acción en seguridad debe enmarcarse en la Constitución Política, el respeto al debido proceso y los derechos humanos.
- **Centralidad de la ciudadanía.** La seguridad existe para proteger a las personas, sus derechos y su dignidad. Las decisiones deben priorizar el bienestar de la población civil.
- **Rechazo a la captura institucional y a la corrupción.** La defensa de lo público y la integridad institucional son condiciones básicas para cualquier política de seguridad legítima y efectiva.
- **Responsabilidad y rendición de cuentas.** Las instituciones deben actuar con transparencia, asumir responsabilidades por sus decisiones y estar sujetas a control democrático.

Como referente orientador de esta hoja de ruta y de las decisiones que deberá adoptar el próximo gobierno en materia de seguridad, se proponen, en el marco de estas premisas democráticas, siete principios que, en conjunto, plantean una aproximación de Estado y no de coyuntura. Esto implica que la res-

puesta frente a la violencia debe combinar continuidad institucional, respeto por el marco constitucional y capacidad de adaptación a realidades territoriales diversas. En esa medida, la seguridad no puede definirse únicamente por la reacción operativa, sino también por su legitimidad, sostenibilidad y capacidad de proteger derechos, priorizar territorios y ajustar la intervención a amenazas concretas, con objetivos claros y resultados verificables.

Principio 1. Legitimidad y respeto a la Constitución y a los valores democráticos. Una estrategia de seguridad debe enmarcarse en el respeto a la Constitución y los valores democráticos, de manera que todas las acciones se desarrollen dentro del Estado de derecho y la garantía de los derechos humanos. La legitimidad de las acciones de una estrategia de seguridad, así como su sostenibilidad, se fundamenta tanto en su efectividad como en su capacidad de proteger libertades fundamentales. Las acciones deben regirse por criterios de legalidad, proporcionalidad y rendición de cuentas.

Principio 2. Seguridad como un bien público y política de Estado. La seguridad debe asumirse como una política de Estado, orientada por una visión de largo plazo que trascienda los ciclos de gobierno y evite la fragmentación o falta de continuidad en las intervenciones. Lo anterior implica construir y sostener acuerdos institucionales amplios que permitan la sostenibilidad de las estrategias, acumulando aprendizajes y capacidades. Esto demanda una articulación institucional, en la que las entidades de distinto nivel compartan objetivos comunes desde sus competencias y misionalidades, y se construyan consensos mínimos sobre las prioridades de la respuesta estatal.

Principio 3. Protección y prevención. La protección de la población civil debe ser el eje central de toda estrategia de seguridad. Esto requiere orientar las acciones del Estado no solo a la contención y desarticulación de las amenazas, sino, de manera prioritaria, a prevenir y mitigar los impactos humanitarios derivados de la violencia y el control territorial de actores armados. En este sentido, la respuesta institucional debe enfocarse en salvaguardar la vida, la integridad, la libertad y los medios de vida de las comunidades, con especial atención a poblaciones en mayor situación de vulnerabilidad, de manera que se generen condiciones sostenidas de seguridad para el ejercicio pleno de los derechos.

Principio 4. Territorialización. La naturaleza de las amenazas varía entre regiones, por lo tanto, la estrategia debe incorporar un principio de diferenciación acorde con la diversidad de actores sociales en el territorio (comunidades étnicas, campesinos, sector privado y organizaciones sociales, entre otros) y con las dinámicas locales de seguridad. Este principio territorial implica también focalizar la intervención considerando la concentración de la emergencia humanitaria en algunas regiones y las limitaciones de las capacidades de respuesta. En esta medida, la estrategia debe focalizar su acción en territorios críticos y atender amenazas específicas.

Principio 5. Eficacia. La estrategia debe generar impactos reales, medibles y sostenibles en los territorios, que se traduzcan en mejores condiciones de seguridad para las comunidades. La planeación estratégica es la base para la eficacia, entendiendo que existen limitaciones en los recursos. Así mismo, la estrategia, los recursos y los medios deben adaptarse a la realidad de las amenazas.

Principio 6. Integralidad. La efectividad y sostenibilidad de una estrategia de seguridad dependen de su carácter integral, entendido como la articulación coherente, secuencial y coordinada de múltiples dimensiones de intervención estatal. La seguridad no puede abordarse exclusivamente desde la acción de la Fuerza Pública; requiere la concurrencia de distintas entidades y sectores —incluyendo justicia, desarrollo social, institucionalidad local y oferta estatal— para construir respuestas que atiendan de manera simultánea las causas, manifestaciones y consecuencias de la violencia. Este principio implica avanzar hacia una visión holística de la seguridad, en la que las intervenciones se diseñen e implementen de manera complementaria, evitando respuestas fragmentadas o aisladas. La recuperación de la confianza de la población depende, en gran medida, de la capacidad del Estado para actuar de forma coordinada y sostenida en los territorios.

Principio 7. Liderazgo civil y transparencia. La eficacia de la política de seguridad está sujeta a un liderazgo civil sólido, considerando que la coordinación con las diferentes instituciones —en particular con la rama judicial— y la relación con la población son determinantes. La toma de decisiones se sustenta en el liderazgo civil, en coherencia con los principios democráticos y el marco constitucional. Adicionalmente, el involucramiento de la sociedad civil resulta clave para fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y la calidad de las decisiones públicas. Informar sobre los avances y resultados de la estrategia de seguridad contribuye a la legitimidad y el respaldo público.

03

**PROTEGER, CONTENER,
RECUPERAR Y
FORTALECER: CUATRO
OBJETIVOS PARA UNA
RESPUESTA EFECTIVA**

03

3. Proteger, contener, recuperar y fortalecer: objetivos para una respuesta efectiva

Esta hoja de ruta se estructura en cuatro grandes objetivos estratégicos que deben entenderse como componentes articulados de una misma respuesta estatal: proteger, contener, recuperar y fortalecer. En línea con el contexto actual de seguridad, con los aprendizajes de la intervención estatal y las capacidades institucionales disponibles, esta propuesta reconoce que el desafío no es hacer más ni empezar de cero, sino hacer mejor, de manera coordinada y con un uso más estratégico de las capacidades del Estado.

Se trata, en gran medida, de pasar de la reacción a la estrategia, con claridad sobre los objetivos a alcanzar, las prioridades, las capacidades de la arquitectura institucional y las necesidades de ajuste del marco normativo. Hoy, **el reto no es solo comprender las transformaciones del problema, sino decidir dónde actuar primero** y qué acciones resultan estratégicas para proteger a la población, contener a los grupos armados ilegales, recuperar el territorio y fortalecer, de manera gradual, a las instituciones.

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS PARA LA RESPUESTA ESTATAL

Fortalecer a la Fuerza Pública y a las instituciones de justicia

Mejorar la capacidad y la eficacia de las fuerzas de seguridad y el sistema judicial.

Proteger a la población civil

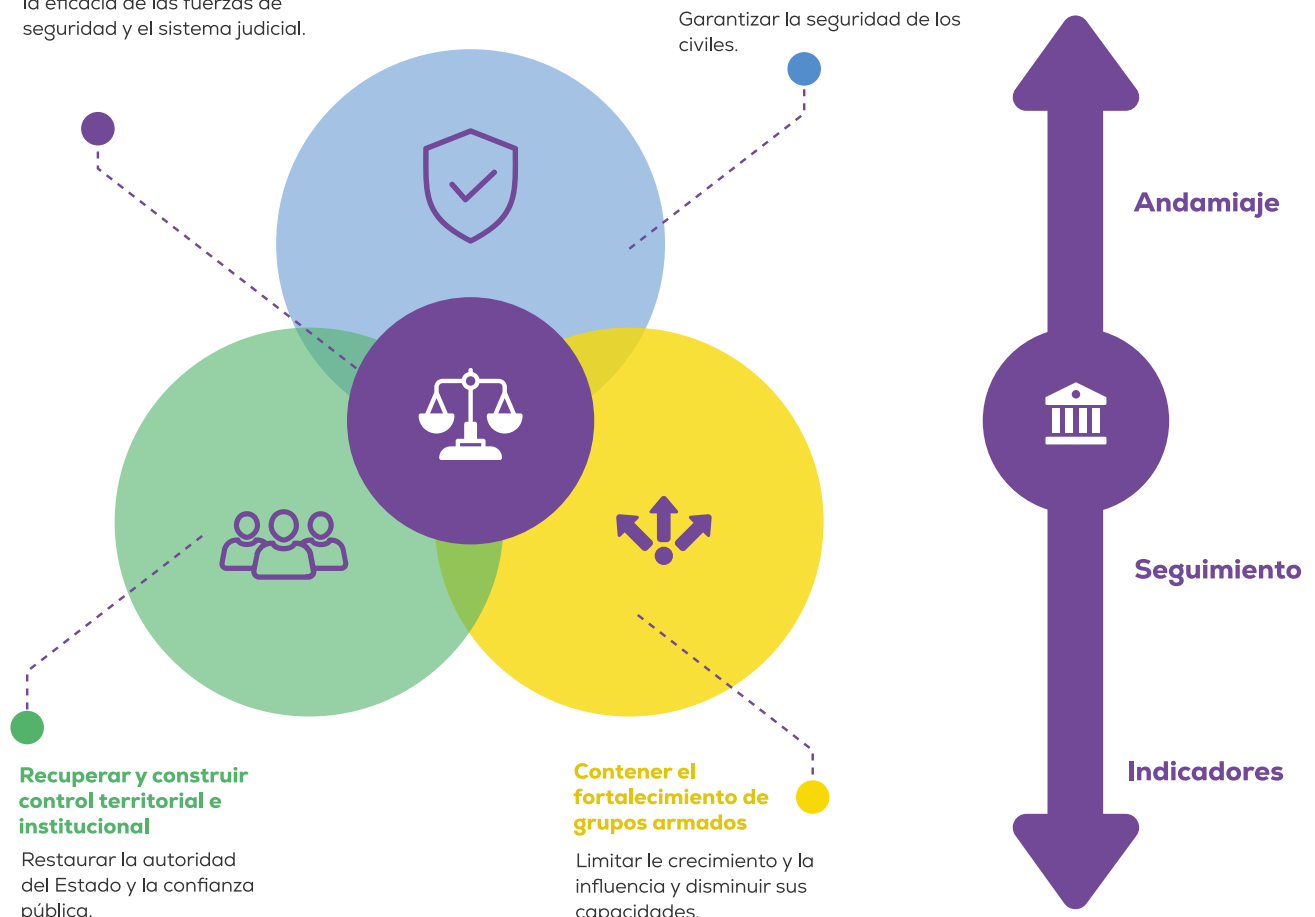
Garantizar la seguridad de los civiles.

Recuperar y construir control territorial e institucional

Restaurar la autoridad del Estado y la confianza pública.

Contener el fortalecimiento de grupos armados

Limitar el crecimiento y la influencia y disminuir sus capacidades.



1. Proteger a la población civil en zonas de alto impacto humanitario por disputas armadas

Priorizar la protección implica fortalecer la capacidad del Estado para **prevenir riesgos y responder de manera oportuna a los impactos humanitarios**, mediante mecanismos de reacción rápida y coordinación intersectorial que permitan atender situaciones críticas derivadas de diferentes expresiones de violencia en los territorios. La protección de la población civil, además de ser una prioridad en el corto plazo, constituye un objetivo central y estratégico de toda respuesta de seguridad en el mediano y largo plazo. Se trata de convertirla en el eje y la misión principal de las acciones de seguridad, contribuyendo a la generación de confianza y a la garantía de derechos.

Para lo anterior, el Estado deberá privilegiar la presencia en puntos críticos, garantizar la movilidad, la protección de la infraestructura esencial, la prevención de desplazamientos y confinamientos, y la respuesta rápida frente a amenazas inminentes. Estas acciones tendrán que desarrollarse bajo criterios estrictos de legalidad, necesidad, distinción, proporcionalidad y precaución, para que la actuación de la Fuerza Pública contribuya a la reducción de la violencia y preserve la legitimidad institucional.

La efectividad de estas acciones de protección no depende únicamente del despliegue de la Fuerza Pública, sino de su articulación con las autoridades locales y con mecanismos de justicia temprana, que permitan prevenir y atender conflictos, activar respuestas institucionales oportunas y reducir los factores que facilitan la reproducción de la violencia en los territorios.

2. Contener la expansión y el fortalecimiento de los grupos armados, particularmente en zonas que dominan y con expresiones de gobernanza criminal

Este objetivo requiere intervenciones focalizadas, tanto a nivel territorial como estratégicamente, que vayan más allá del control físico del territorio. Supone abordar diferentes dimensiones que sostienen a los grupos armados: financieras, redes, mecanismos de control, captura institucional y gobernanza de territorios. También debe considerar las diferencias entre zonas de disputa y de dominio de los grupos, las cuales requieren estrategias específicas de contención. Para este objetivo, son neurálgicas las acciones de inteligencia, investigación criminal, justicia y control institucional.

Un elemento estructural que explica la persistencia y expansión de estos grupos es su capacidad de infiltrar, capturar o cooptar instituciones del Estado, incluidas las Fuerzas Militares y la Policía, especialmente en el nivel local. La corrupción no opera como un fenómeno accesorio, sino como un habilitador central de la gobernanza criminal, ya que facilita el acceso a información estratégica, la neutralización de la acción estatal y la apropiación de recursos públicos. En este sentido, cualquier estrategia de contención que no aborde de manera directa la captura institucional estará condenada a tener efectos limitados y de corto plazo.

3. Recuperar el control territorial y construir confianza en las instituciones del Estado

Este objetivo implica avanzar, en el mediano y largo plazo, hacia una presencia estatal más integral,

legítima y sostenida. El control territorial no se limita a la recuperación militar, sino que abarca la construcción de gobernabilidad efectiva del Estado, la provisión de bienes y servicios, el acceso a la justicia, la vinculación del sector privado y el fortalecimiento de la confianza entre ciudadanía e instituciones. Estas acciones son instrumentos claros de disputa de la gobernanza, no solo de desarrollo rural tradicional.

Los avances en la contención de la violencia solo se consolidan si van acompañados de este pilar de recuperación y construcción institucional, entendiendo que **la confrontación entre el Estado y los grupos ilegales también es por quien logra mayor legitimidad y capacidad de ordenar el territorio**. Por ello, el Estado debe fortalecer su presencia a través de economías legales, sistemas locales de justicia y acciones que promuevan el ejercicio ciudadano, protejan derechos y recuperen progresivamente la autoridad institucional.

En este punto, es fundamental reconocer que la seguridad territorial no puede entenderse únicamente como un problema de control armado o de presencia institucional, sino también como un desafío de diseño normativo y de capacidad de implementación.

En este sentido, la relación entre la incertidumbre normativa del Estado y la efectividad de la gobernanza criminal tiene implicaciones profundas para la política pública. Mientras el Estado opere bajo esquemas complejos, fragmentados y difíciles de ejecutar, continuará en desventaja frente a actores que funcionan con reglas simples, claras y de aplicación inmediata. Por ello, mejorar la seguridad territorial no implica solo aumentar la presencia institucional, sino también simplificar, articular y hacer operativas las reglas que ordenan el territorio.

Hoy, en muchas regiones, la certeza en la toma de decisiones no proviene del Estado, sino de actores

ilegales que han aprendido a gobernar en contextos donde la regulación estatal resulta compleja, contradictoria o inaplicable. Así que no basta con que el Estado esté presente —ni siquiera con que sea fuerte—; es indispensable que pueda gobernar de manera efectiva. Esto exige una revisión integral del ordenamiento territorial orientada a reducir la incertidumbre, clarificar las reglas y facilitar la acción estatal.

4. Fortalecer las instituciones de justicia y la Fuerza Pública

Este objetivo es transversal a las acciones de protección, contención y recuperación, y constituye una condición habilitante para la sostenibilidad de la estrategia de seguridad y la puesta en marcha de las acciones de los tres primeros objetivos. A esto se suma, también de manera transversal, la necesidad de ajustar el andamiaje institucional del sector y articularlo con las políticas de paz y desarrollo. Además, en línea con el principio de eficacia, la estrategia deberá establecer mecanismos de seguimiento e indicadores de éxito acordes con los desafíos actuales.

Esta hoja de ruta, se estructura sobre una lógica de intervención progresiva e interdependiente frente a la violencia organizada. La protección de la población civil reduce y previene su exposición al daño y estabiliza escenarios de alta afectación humanitaria; la contención de los grupos armados limita su expansión, debilita sus capacidades operativas y restringe su acumulación de poder; la recuperación del control territorial e institucional busca desplazar la gobernanza criminal y restablecer la capacidad del Estado para regular la vida social, económica y política en los territorios; y, finalmente, el fortalecimiento de las capacidades del sector seguridad y justicia constituye un requisito para implementar estas acciones y cerrar las brechas entre diseño estratégico, capacidad operativa y resultados concretos en terreno.

04

**DE LOS OBJETIVOS A LA
ACCIÓN: MEDIDAS
CONCRETAS PARA LA
SEGURIDAD TERRITORIAL**

4. De los objetivos a la acción: medidas concretas para la seguridad territorial

4.1 Proteger a la población civil

Objetivo: Reducir el impacto humanitario ocasionado por la acción de los grupos armados en zonas de disputa, a través de medidas de protección, contención y respuesta oportuna que disminuyan la exposición de la población civil al daño y mitiguen las afectaciones a sus derechos y condiciones de vida.

A partir de este objetivo, se busca lograr, en el corto plazo, dos efectos principales. El primero es la disuasión de la violencia en puntos estratégicos del territorio capaces de reducir la intensidad de la confrontación y de limitar la capacidad de los grupos armados para ejercer coerción directa sobre la población. El segundo es la transformación de las zonas de disputa, de modo que la presencia estatal ayude a contener la violencia y a proteger a la población.

Los componentes de trabajo y las acciones prioritarias para este objetivo son:

Intervención de las zonas de disputa para disminuir la violencia

1. **Priorizar las zonas neurálgicas de disputa.** Se deben identificar las tres regiones con mayor impacto humanitario en el país para focalizar la acción del Estado. Luego se deben determinar los puntos estratégicos clave para los grupos armados y para las dinámicas de la confrontación, incluyendo corredores de movilidad, áreas de conexión entre estructuras, centros poblados expuestos, rutas de abastecimiento, enclaves de renta, zonas de paso y nodos logísticos. Esta priorización debe considerar no solo la intensidad de la violencia, sino también la importancia del área para el sostenimiento de los grupos y para la afectación a la población.
2. **Instalar puntos de permanencia y disuasión protectora.** La Fuerzas Militares deben establecer puntos de permanencia en áreas críticas, con capacidad de sostener su presencia y proyectar una respuesta inmediata. Estos puntos no pueden concebirse como posiciones militares ofensivas, sino como nodos de disuasión de la violencia destinados a proteger a la población, estabilizar zonas de alta exposición y contener la confrontación. Su localización deberá permitir asegurar centros poblados, infraestructura básica, corredores críticos y áreas de mayor riesgo humanitario. Para diseñar una intervención de este tipo se recomienda analizar los efectos de la Operación Perseo en el corregimiento de El Platteado (Argelia, Cauca), realizada en 2024, pues contribuyó a cambiar el escenario de confrontación y la relación entre los grupos en disputa en la zona.
3. **Patrullar puntos críticos.** Desde los nodos de intervención, la Fuerzas Militares deberán desplegar operaciones constantes enfocadas en la protección, no en la acción ofensiva, con patrullajes en zonas críticas, seguimiento diario de amenazas y ajustes rápidos de despliegue. No se trata de ocupar todo el territorio, sino de mantener presión en los puntos donde la violencia se reproduce o donde los grupos intentan consolidar su presencia y capacidad de intimidación.
4. **Reaccionar rápidamente frente a alertas.** Se deben activar mecanismos de respuesta rápida frente a alertas emitidas por las comunidades, autoridades locales u organizaciones humanita-

rias sobre amenazas a civiles, desplazamientos, confinamientos, ataques a la infraestructura, reclutamiento, hostigamientos o riesgos inminentes de confrontación. La capacidad de reacción deberá sustentarse en la construcción de un mecanismo ágil de recepción y verificación de alertas, monitoreo diario, revisión periódica de incidentes y despliegue oportuno, con el fin de interrumpir las dinámicas de violencia antes de que se consoliden.

5. Establecer protocolos para intervenir y proteger a las comunidades y los territorios étnicos.

Una vez consolidado el punto de permanencia, se recomienda definir, en concertación con las autoridades étnicas, protocolos específicos de intervención y protección, que reconozcan sus derechos, estructuras de gobierno propio y necesidades de seguridad, y que permitan prevenir afectaciones, coordinar la respuesta estatal y reducir riesgos. Estos protocolos deben incorporar un enfoque de género basado en lineamientos previos de protección a mujeres y niñas en contextos armados y de violencia.

6. Revisar de manera permanente el comportamiento de los grupos armados.

El Ministerio de Defensa debe incorporar un seguimiento constante a los efectos de la intervención estatal y a los cambios en las dinámicas entre grupos ilegales. Esto busca identificar si la presión incide en los niveles de violencia y en la forma como se relacionan estas estructuras. También, permite identificar si la violencia se desplaza a otras zonas, genera fragmentación, consolida fronteras de facto o da lugar a arreglos de coexistencia que puedan disminuir temporalmente el enfrentamiento, pero mantener o profundizar la coerción sobre la población.

Hacer costosa la violencia: perseguir a agresores de la población civil

1. Implementar acciones de disuasión focalizada.

Para ello, se propone diseñar e implementar una estrategia de disuasión focalizada y persecución sostenida contra los responsables de la violencia en los territorios, dirigida prioritariamente a mandos locales, coordinadores y operadores vinculados con agresiones contra la población civil. Esta estrategia debe combinar operaciones específicas, reiteradas y sostenidas de la Fuerza Pública con acciones de judicialización, inteligencia e investigación criminal, bajo una lógica interinstitucional orientada a incrementar de manera visible y constante los costos de ejercer violencia.

2. Judicializar responsables directos y determinadores indirectos.

Priorizar la judicialización de quienes ordenan, promueven o ejecutan la violencia en los territorios, con énfasis en homicidios selectivos, masacres, amenazas, desplazamientos, confinamientos, reclutamiento, violencia sexual y extorsión, fortaleciendo la articulación entre la Fuerza Pública, la Fiscalía General de la Nación y las demás autoridades competentes. De manera complementaria, es necesario avanzar en la imputación de cargos a mandos medios y altos —a nivel regional y nacional— como determinadores de estas conductas, con el fin de elevar los costos del uso de la violencia tanto para los ejecutores como para quienes la orientan y permiten, e incentivar un mayor control interno sobre su uso.

3. Asignar prioridad institucional y judicial a los responsables de la violencia. Se recomienda fortalecer los mecanismos internos de la Fuer-

za Pública y la rama judicial para identificar, visibilizar y priorizar de manera temprana a los responsables territoriales de hechos de violencia, de modo que sus casos cuenten con atención preferente, articulación interinstitucional y celeridad en la investigación y judicialización. Más que una exposición pública, el objetivo es que estos casos sean asumidos como objetivos estratégicos de alto valor, con seguimiento cercano, activación oportuna de capacidades investigativas y operativas, y una respuesta estatal más ágil y coordinada frente a quienes ejercen violencia contra la población.

Prevención de violencia y atención a víctimas

1. **Fortalecer instancias territoriales de prevención y respuesta en las zonas de mayor riesgo.** Este fortalecimiento debe hacerse con participación de autoridades locales, la Fuerza Pública, entidades de protección, y, cuando existan condiciones, de organizaciones humanitarias y representantes comunitarios. El objetivo es que se reúnan regularmente para detectar riesgos, priorizar casos, ajustar respuestas y activar acciones urgentes frente a nuevas amenazas. La identificación del riesgo debe partir de un enfoque diferencial que reconozca violencias específicas contra mujeres y niñas, jóvenes y grupos étnicos.

De acuerdo con las lecciones aprendidas en el marco del conflicto armado en Colombia, los patrones diferenciados de violencia y los riesgos hacia estas poblaciones requieren un levantamiento de información sostenido, que permita identificar violencias menos visibles, riesgos no considerados y necesidades humanitarias particulares. En este propósito, es clave la articulación entre organismos humanitarios y oficinas de atención a poblaciones específicas (étnicas, de género o juventudes) de las entidades de protección.
2. **Afianzar los sistemas locales de alerta temprana.** A través de la Defensoría del Pueblo, las personerías y organizaciones humanitarias, hacer más eficientes los sistemas locales de alerta temprana y monitoreo continuo, con registros diarios o periódicos de amenazas, homicidios, desplazamientos, confinamientos, ataques a líderes, afectaciones a escuelas y servicios de salud, entre otros hechos críticos. El propósito es identificar oportunamente patrones, orientar decisiones de prevención y respuesta, y ajustar la acción estatal para reducir el daño a civiles.
3. **Garantizar canales seguros de denuncia.** Habilitar canales de denuncia y reporte seguros, reservados y accesibles, adaptados a distintos grupos como comunidades, líderes, mujeres, niños, niñas y adolescentes, y otras poblaciones especialmente expuestas. Estos mecanismos deben asegurar confidencialidad, activación rápida y protección frente a represalias, de modo que la denuncia permita anticipar riesgos sin generar nuevas vulnerabilidades. También, se deberá establecer un canal de denuncia anónimo para registrar posibles afectaciones derivadas de las acciones del Estado y, con base en esta información, ajustar la intervención.
4. **Fortalecer rutas de respuesta rápida.** Ajustar las rutas de respuesta rápida frente a hechos victimizantes y riesgos inminentes, con tiempos de activación definidos y responsabilidades claras para cada actor. Estas rutas deben cubrir, como mínimo, desplazamiento, confinamiento,

amenazas, violencia contra líderes, afectaciones a niños, niñas y adolescentes, incidentes contra escuelas o servicios de salud, y restricciones de movilidad o abastecimiento.

5. Coordinar autoridades y actores humanitarios.

Consolidar mecanismos de articulación operativa entre autoridades locales y organizaciones humanitarias en zonas de disputa, para facilitar el intercambio de información sobre riesgos, coordinar respuestas oportunas, proteger el acceso humanitario y optimizar el uso de los recursos disponibles, tanto institucionales como humanitarios, en un contexto de limitaciones

presupuestales de las organizaciones internacionales.

- 6. Escalar la respuesta en el tiempo.** Dadas las restricciones de recursos y la necesidad de ajustar procesos y fortalecer la intervención, se recomienda adoptar un esquema de respuesta escalonada en el tiempo. En el corto plazo, la prioridad es activar alertas, proteger a la población en riesgo y atender a las víctimas. En el mediano plazo, consolidar mecanismos locales de monitoreo, coordinación y respuesta. En el largo plazo, institucionalizar capacidades territoriales de prevención, registro, protección y seguimiento.



4.2 Contener la expansión y el fortalecimiento de grupos armados ilegales

Objetivo: Frenar el avance y fortalecimiento de los grupos armados evitando la expansión hacia nuevas zonas y debilitando sus operaciones mediante la articulación entre instituciones, además de la Fuerza Pública.

Las políticas y estrategias tradicionales de desmantelamiento de grupos armados han mostrado limitaciones para adaptarse a los cambios del contexto operacional, lo que las ha vuelto obsoletas frente a organizaciones que, por el contrario, se ajustan con rapidez a las acciones del Estado. Superar esta brecha exige abordar dos dimensiones: por un lado, profundizar la comprensión del fenómeno, considerando el papel del crimen organizado y los procesos de fragmentación de los grupos armados que han dado lugar a dinámicas regionales diferenciadas; y, por otro, reformular las estrategias de desmantelamiento para debilitar las capacidades de estas organizaciones y avanzar de manera progresiva hacia su desarticulación.

Los componentes de trabajo y las acciones prioritarias para este objetivo son:

Coherencia institucional y comprensión del fenómeno

1. **Armonizar las políticas de seguridad, criminal, de drogas y de paz.** Estas políticas suelen diseñarse con horizontes distintos y han estado subordinadas entre sí. La armonización debe orientarse a definir metas comunes y a evitar la creación de nuevas instancias de articulación dando un uso eficiente a los consejos y comités que ya existen (por ejemplo, el Consejo de Seguridad Nacional o Consejo Superior de Política Criminal). Este proceso no ocurrirá de forma espontánea, deberá ser liderado y vigilado desde la Presidencia de la República.
2. **Armonizar las políticas territoriales y nacionales.** Se debe acompañar a las autoridades locales en el diseño e implementación de sus políticas territoriales de seguridad. La violencia que ejercen los grupos armados ocurre principalmente en municipios con bajas capacidades técnicas y financieras para ejecutar políticas de prevención y protección. Por ello, es necesario: garantizar la asignación de recursos suficientes del FONSECON a municipios con alta afectación por grupos armados; brindar acompañamiento técnico para el diseño e implementación de los PISCC y de las iniciativas incluidas en los planes de desarrollo municipales y departamentales; y promover esquemas de articulación nación-territorio que se ajusten a las capacidades de las administraciones locales, evitando la asignación de funciones que excedan sus posibilidades de ejecución.
3. **Mejorar y simplificar la caracterización de grupos armados organizados.** Esta acción tiene tres dimensiones: estandarizar los enfoques metodológicos y conceptuales, de manera que se adapten a los cambios del contexto operacional y faciliten la categorización; optimizar y aprovechar el uso de las capacidades del Centro Integrado de Información contra los Grupos Delictivos Organizados y Grupos Armados Organizados (CI2-GDO/GAO), del Centro Integrado de Información e Inteligencia contra el Crimen Organizado (CI3-CO) y del Centro Integrado de Monitoreo y Seguimiento de Investigación Criminal contra el Crimen Organizado (CIMSÍ-CO); y priorizar la

recopilación y el análisis de los planes estratégicos de los grupos armados, con el fin de anticipar procesos de fortalecimiento, expansión territorial o reconfiguración estructural.

4. **Evaluar la pertinencia de la arquitectura institucional que se desprende del Punto 3 del Acuerdo de Paz (Fin del conflicto).** Para optimizar los espacios de articulación interinstitucional en materia de seguridad, se debe adelantar una evaluación rigurosa de la contribución de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) y de la Política pública para el desmantelamiento de organizaciones y conductas criminales (Decreto 665 de 2024), para adoptar decisiones sobre su continuidad, ajuste o reformulación.

Disrupción de estructuras criminales

1. **Replantear la estrategia de Objetivos de Alto Valor (OAV) hacia objetivos de valor estructural.** Los máximos líderes de los grupos armados han sido tradicionalmente considerados como objetivos de alto valor en el marco de las operaciones militares ofensivas y judiciales. Si bien la neutralización de la cúpula de mando responde a la lógica del desmantelamiento estructural, la evolución en la composición de estos grupos armados organizados exige reorientar el esfuerzo de la Fuerza Pública y de las autoridades judiciales hacia objetivos de valor crítico y estructural, con mayor incidencia en el funcionamiento de las organizaciones.

El esfuerzo principal debe orientarse hacia los nodos funcionales que sostienen la capacidad de fortalecimiento y la resiliencia operativa de estas organizaciones. Por ejemplo, ante el creciente uso de drones, los instructores y pro-

veedores de estos equipos deberían ser objetivos prioritarios. De igual forma, los mandos intermedios con capacidad de comando y control, los operadores logísticos y de sostenimiento, los articuladores de economías ilícitas y redes de financiamiento, los instructores en el ámbito militar y de comunicaciones, así como los reclutadores.

2. **Priorizar la identificación y persecución de la reincidencia.** Se deben identificar los factores que facilitan el reciclaje de personas que han transitado por distintos momentos de la violencia en el país, cuya experiencia acumulada es un activo operacional clave para el funcionamiento de los grupos armados organizados. En esa línea, es necesario corregir las falencias en el monitoreo y la garantía de derechos de las personas desmovilizadas o sometidas, así como fortalecer y priorizar la investigación criminal y la judicialización efectiva de quienes reincidan.
3. **Fortalecer la contención de la violencia organizada en zonas de frontera.** Las fronteras son espacios estratégicos donde se define buena parte de la capacidad de expansión y adaptación de los grupos armados. Por eso, hay que orientar la estrategia a reducir su función como corredores de movilidad, retaguardias y plataformas de financiamiento, mediante la intervención focalizada en nodos críticos, la articulación entre seguridad, justicia e inteligencia, y el fortalecimiento de mecanismos de cooperación binacional. Esto debe complementarse con una mayor presencia estatal y regulación territorial, que limiten la reproducción de economías criminales y reduzcan la dependencia de las comunidades en estos contextos.

4. **Desarrollar una estrategia de contención y presión transfronteriza con Venezuela.**

En las condiciones regionales actuales, el Estado colombiano debe asumir la frontera con Venezuela como un escenario prioritario para la contención de la violencia organizada. Esto implica combinar una mayor presión territorial sobre corredores, economías y nodos logísticos en el lado colombiano, con una estrategia diplomática y de seguridad orientada a aprovechar la coyuntura venezolana para exigir mayor control sobre su territorio, intercambio de información y acciones verificables frente a la presencia y movilidad del ELN, las disidencias y la Segunda Marquetalia.

El objetivo no debe limitarse a reforzar el control fronterizo, sino a reducir el valor estratégico de Venezuela como retaguardia, zona de refugio y plataforma de financiamiento de estas organizaciones. En esa medida, el próximo gobierno debería promover una interlocución pragmática con las autoridades venezolanas, cualquiera sea la fórmula política vigente, para elevar los costos de tolerar o facilitar la operación de estos grupos, cerrar márgenes de maniobra transfronteriza y capitalizar el contexto actual como una ventana de oportunidad coordinada para debilitar su capacidad de adaptación en las zonas de frontera.

5. **Impulsar la estrategia de sometimiento individual, desmovilización y reintegración (ARN y GADH).**

Se debe concebir la desmovilización y el sometimiento individual como un instrumento estratégico de doble propósito: por un lado, para debilitar a los grupos armados; y por otro, como canal para la recolección de inteligencia sobre su funcionamiento y sus economías ilícitas. Para ello, hay que fortalecer cuatro dimensiones: los

incentivos a la desmovilización, asegurando su competitividad frente a la oferta económica de los grupos; la articulación entre las Fuerzas Militares, la Policía Nacional, las agencias de inteligencia, la Fiscalía y la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN); y el fortalecimiento de la estrategia de difusión de la oferta institucional de desmovilización en los territorios.

Es prioritario fortalecer los programas de reincorporación, reintegración y el Programa de Atención Diferencial (PAD) para prevenir la reincidencia, garantizando el acceso temprano a oportunidades económicas, protección y reubicación ante riesgos de seguridad. Asimismo, la caracterización de la población desmovilizada –en particular de los beneficiarios del PAD– es clave para comprender las motivaciones del sometimiento y orientar, con base en esa información, las acciones de desmantelamiento de la Fuerza Pública y las autoridades judiciales.

6. **Crear planes territoriales contra el reclutamiento forzado de NNAJ.**

Revisar la pertinencia de mantener estrategias del nivel nacional, como la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, Utilización y Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes (CIPRUNNA), mediante una evaluación rigurosa de sus resultados e impacto. Dados los fracasos de estrategias nacionales, es necesario tener diagnósticos territoriales sobre las transformaciones de este delito, con el fin de diseñar políticas ajustadas a las dinámicas locales. Como punto de partida, se sugiere identificar y sistematizar iniciativas exitosas en el nivel local –tanto de entidades territoriales como de organizaciones sociales– para su fortalecimiento, escalamiento o réplica.

El reclutamiento forzado debe consolidarse como un criterio prioritario en la persecución penal y en la formulación de políticas de seguridad locales. En articulación con el Ministerio de Educación, se deben fortalecer las estrategias de prevención de este delito, así como contrarrestar las narrativas que 'venden' la vinculación a grupos armados como una alternativa de ascenso social. Finalmente, se requiere una revisión crítica de las estrategias de restablecimiento de derechos, con el propósito de garantizar que los menores de edad desvinculados sean ubicados en entornos seguros y con oportunidades, minimizando el riesgo de revictimización, agresiones o reincidencia.

Disrupción de prácticas de financiamiento

1. **Comprender de manera integral las economías ilegales y las formas de financiamiento de los grupos armados.** El análisis, monitoreo y afectación de las rentas ilegales debe partir de reconocer la interdependencia funcional entre las distintas economías ilícitas presentes en cada territorio. En ese sentido, el esfuerzo investigativo tiene que enfocarse en los individuos que participan simultáneamente en varias economías criminales o que operan como nodos de articulación entre ellas —incluidos quienes cumplen funciones de lavado de activos— así como en los principales beneficiarios del enriquecimiento ilícito.

Los resultados de este esfuerzo analítico deben considerarse un insumo central para la toma de decisiones en materia de seguridad. En consecuencia, instancias como los Consejos de Seguridad temáticos y territoriales, presididos por el Presidente de la República,

deberán sesionar de forma regular y con la periodicidad que la situación de seguridad demande. La comprensión integral de estas economías también implica entender la dependencia de las comunidades, los roles que cumplen poblaciones específicas dentro de sus eslabones —en particular mujeres, jóvenes y comunidades étnicas—, así como las formas de vinculación y regulación social que afectan la vida comunitaria. Las economías de enclave, como la coca y la minería, han desarrollado dinámicas territoriales no solo financieras, sino también sociales, que hacen necesario que las estrategias de disrupción consideren sus impactos sobre estas poblaciones. Asimismo, comprender el entramado de las economías ilegales permite sentar las bases para diseñar mejores incentivos de desvinculación y sustitución.

2. **Enforzar la acción estatal en puntos críticos.**

El Ministerio de Defensa, la Fiscalía y las agencias de inteligencia deben orientar su acción conjunta y coordinada hacia la identificación, persecución y neutralización de los nodos neurálgicos —o puntos de presión— de las redes criminales, cuya intervención tiene un alto potencial disruptivo sobre los flujos de financiamiento de los grupos armados organizados y, en consecuencia, sobre su capacidad de fortalecimiento. Estos puntos críticos incluyen: individuos, como operadores logísticos, intermediarios internacionales y funcionarios públicos cooptados; activos, entre ellos sociedades de fachada, cuentas en el exterior y bienes sujetos de extinción de dominio; capacidades críticas, como infraestructuras y sistemas de comunicación; y cadenas intermedias, como las redes de abastecimiento de precursores químicos.

3. **Optimizar el esfuerzo en cinco prácticas: narcotráfico, extracción de oro, extorsión, deforestación y uso de recursos públicos.**

Para combatir el narcotráfico, resulta necesario evaluar la implementación de mecanismos adicionales que afecten las dinámicas del mercado y complementen las estrategias de interdicción, incautación, erradicación y sustitución voluntaria, sin reemplazarlas. Los ajustes a la estrategia frente al narcotráfico deberán ser liderados por el Ministerio de Justicia, en su calidad de entidad rectora de la política de drogas⁶.

Hay que priorizar, al menos, cuatro fuentes adicionales de financiamiento: la extracción ilícita de oro, en la que se deben articular operaciones militares y policiales (como la Operación Midas) con mecanismos de formalización y trazabilidad descentralizados y menos burocráticos; la extorsión, con una estrategia escalable que priorice la protección de ciertos comercios y cadenas productivas y se amplíe progresivamente a otros sectores; la deforestación, a partir de una visión estratégica ambiental unificada dentro del sector defensa y teniendo en cuenta los resultados del CONALDEF; y el aprovechamiento de recursos públicos, frente al cual, mediante investigación e inteligencia, debe profundizarse en las formas en que los grupos armados coaptan las instituciones locales para captar recursos, por ejemplo, a través de proyectos de infraestructura.

4. **Fortalecer la extinción de dominio como herramienta estratégica de interrupción de economías ilícitas.** La extinción de dominio debe pasar de ser un instrumento jurídico reactivo a un mecanismo central de afectación estructural de las finanzas criminales. Para ello, se recomienda adoptar un enfoque similar al de la legislación tipo RICO en Estados Unidos, orien-

tado no solo a decomisar bienes individuales, sino a desarticular redes económicas completas, mediante la identificación de patrones de acumulación, estructuras empresariales y circuitos de lavado de activos que sostienen las organizaciones criminales. Esto implica priorizar investigaciones patrimoniales sobre nodos financieros, testaferros, sociedades de fachada y cadenas de valor, articulando de manera efectiva a la Fiscalía, la UIAF y la Policía Judicial bajo una lógica de persecución integral de activos.

De manera complementaria, en coordinación con la Sociedad de Activos Especiales, es clave fortalecer el uso social y productivo de los bienes extinguidos, a través de esquemas transparentes, ágiles y con enfoque territorial, para convertirlos en activos que contribuyan a la transformación económica de las zonas afectadas por economías ilícitas. La combinación de una extinción de dominio más estratégica, orientada a redes, con un uso efectivo de los bienes recuperados, no solo debilita las capacidades financieras del crimen, sino que también contribuye a recuperar la legitimidad estatal en los territorios donde estas economías tienen mayor incidencia.

5. **Usar fuentes de información complementaria.**

Se debe promover la participación de actores diversos en la generación de conocimiento sobre las economías ilegales y la influencia de grupos armados sobre los recursos públicos. Esto incluye la protección de la labor periodística de medios nacionales y locales, así como la asignación de recursos del Ministerio de Ciencias,

⁶ Al respecto, se encuentran más propuestas en la Hoja de ruta de cultivos ilícitos elaborada por la Fundación Acordemos, y que es complementaria a esta hoja de ruta de seguridad territorial.

Tecnología e Innovación a grupos de investigación especializados en crimen organizado. De manera complementaria, el DANE debe consolidarse como una fuente estratégica de producción de conocimiento, aplicando la Encuesta de Victimización y la Encuesta de Necesidades Jurídicas en los territorios priorizados por su alta afectación por grupos armados, contribuyendo así al monitoreo de modalidades de violencia de difícil rastreo por vías convencionales.

Política criminal y persecución penal

1. Realizar macroinvestigaciones regionales.

Respaldar y fortalecer la iniciativa de la Fiscalía de adelantar macroinvestigaciones de alcance regional, como un esfuerzo orientado a revelar el conjunto de actividades delictivas recurrentes e interconectadas en cada territorio, con el fin de priorizar los dos o tres delitos de mayor impacto en cada región.

Las macroinvestigaciones deben concebirse como un instrumento de persecución judicial de las economías ilegales y como mecanismo para develar el funcionamiento interno de mercados y estructuras criminales. En ese sentido, su alcance no debe limitarse a la investigación de una pluralidad de delitos, sino extenderse a la identificación e imputación de todos los individuos cuya participación resulte determinante para el sostenimiento de las economías ilícitas y las estructuras de financiamiento criminal. Las personas identificadas como responsables deben ser vinculadas al proceso penal mediante imputación formal por los delitos que les sean atribuibles.

Para su adecuada conducción, las macroinvestigaciones requieren una dirección sólida a cargo de un fiscal y un líder investigador, responsables

de orientar la investigación y judicialización hacia la disuasión focalizada. En términos generales, estos procesos pueden implicar menos resultados de judicialización en el corto plazo, pero altas cantidades de material probatorio y un análisis detallado que permitirá identificar patrones, prácticas y responsables clave, cuya sanción resulte efectiva para la disuasión o incapacitación de las estructuras criminales.

2. Diálogo estratégico con las Cortes y el Congreso para eliminar o ajustar las limitaciones judiciales y administrativas que impiden el desmantelamiento de organizaciones criminales.

Para viabilizar reformas de gran envergadura en el Estado es necesario construir puentes con las altas cortes y el Congreso, para exponer los fundamentos y beneficios de ajustes estructurales en el sector judicial. Este diálogo debe partir de las prioridades trazadas por el Consejo Superior de Política Criminal y atender las recomendaciones de la Comisión Asesora de Política Criminal. La conversación debe incluir asuntos como la aplicación del principio de oportunidad, los límites de las garantías judiciales, cambios al sistema penitenciario y el fortalecimiento del castigo a la reincidencia.

3. Examinar las garantías de seguridad de jueces y fiscales.

Hay que fortalecer los esquemas de protección de jueces y fiscales que han sido objeto de amenazas, agresiones o privación ilegal de la libertad como consecuencia de su intervención en casos que involucran grupos armados organizados. Las restricciones que estas conductas imponen sobre el ejercicio de la función judicial —en particular sobre los operadores jurídicos locales— constituyen un obstáculo estructural para una judicialización efectiva.

Salida negociada al conflicto y negociaciones con el crimen organizado

1. **Repensar la Paz Total o darle un cierre responsable.** Hay que evitar la terminación abrupta de las mesas de diálogos políticos y jurídicos que permanecen activas, para prevenir una crisis de seguridad en las zonas de influencia de las negociaciones. El empalme con la OCCP debe considerar las lecciones aprendidas de la Paz Total, así como los ajustes necesarios, y promover un diálogo franco sobre los riesgos que podría implicar el cierre de los procesos de negociación. Asimismo, cualquier ajuste en la política de paz debe contemplar una hoja de ruta clara que garantice la transición segura para la población civil y mantenga canales efectivos de interlocución con las comunidades vinculadas a compromisos de transformación territorial.
2. **Dar orden y coherencia a Ley de Orden Público.** La prórroga de esta ley debe contemplar dos ajustes clave: la depuración y armonización normativa, dado que las sucesivas prórrogas han incorporado disposiciones que se apartan de su objeto y propósito original; y la introducción de

ajustes que permitan mantener vigente una oferta de negociación con grupos armados ilegales, adaptada a las transformaciones de la violencia y el crimen organizado, y coherente con las lecciones aprendidas de procesos de paz anteriores. La negociación debe mantenerse como herramienta de política pública, bajo un enfoque metodológico riguroso. Esto implica definir una secuencia clara y verificable de las fases del proceso, establecer expectativas realistas sobre sus alcances y tiempos, manejar de forma técnica y reservada las etapas exploratorias, asegurar mecanismos efectivos de articulación interinstitucional, y fijar líneas rojas que delimiten el margen de negociación.

3. **Radical una nueva ley de sometimiento colectivo a la justicia.** Promover en el Congreso el diálogo sobre una nueva ley de sometimiento colectivo a la justicia como herramienta complementaria a las acciones de desmantelamiento de los grupos armados. La nueva ley debe contemplar su aplicabilidad a distintas expresiones criminales, facilitar el uso del principio de oportunidad y ofrecer esquemas de justicia acordes con los tiempos y capacidades del sector, así como criterios claros de verificación.



Foto: DNP / Reunión en Buenaventura entre el Director del DNP, Alexander López Maya y el comité del paro cívico

4.3 Recuperar el control territorial e institucional y construir confianza en el Estado

Objetivo: Consolidar una presencia estatal efectiva e integral, fortalecer la legitimidad institucional y promover el desarrollo territorial en zonas afectadas por la acción de grupos armados y economías ilícitas, mediante intervenciones orientadas a reducir la dependencia de estas economías y a fortalecer la relación entre el Estado y la ciudadanía.

En el contexto actual, la respuesta en seguridad no puede limitarse a la contención de los grupos armados, sino que debe articularse de manera directa con estrategias de desarrollo local. Hoy, la disputa no se limita al control físico, sino que también se expresa en la legitimidad y la capacidad de ordenar el territorio. En ese sentido, el Estado enfrenta el reto de recuperar el control que han consolidado los grupos armados en otros ámbitos y que supera las competencias del sector defensa y de las autoridades judiciales. Esto se logra través de acciones de desarrollo, el impulso de economías legales, el fortalecimiento de los sistemas locales de justicia y otras iniciativas que promuevan el ejercicio ciudadano, protejan los derechos civiles y contribuyan a recuperar progresivamente la autoridad de las instituciones en los territorios.

Los componentes de trabajo y las acciones prioritarias para este objetivo son:

Ordenamiento de la intervención estatal en lo local

1. **Focalización territorial y consolidación de la intervención estatal.** Realizar un mapeo de los compromisos y avances de los PDET y de otros esquemas de focalización en curso, reconociendo que hay muchos territorios priorizados a través de distintos programas, lo que ha generado la dispersión de esfuerzos. A partir de este ejercicio, ajustar la priorización concentrando la intervención en núcleos estratégicos donde sea posible generar impactos visibles y sostenidos. Este pro-

ceso implica acotar el alcance de la intervención territorial con base en criterios de viabilidad, capacidad institucional y condiciones de seguridad, evitando la dispersión de esfuerzos y concentrando recursos y capacidades del Estado.

Con base en esta focalización, se debe consolidar la implementación de programas en marcha como los PDET, el PNIS, Renhacemos, Maquetas de Paz y otras iniciativas de desarrollo y estabilización territorial, así como misiones especiales como la Misión Cauca, evitando iniciar desde cero las intervenciones y priorizando la continuidad en la ejecución.

2. **Aumentar la capacidad y el despliegue de unidades implementadoras para la intervención territorial.** Se debe garantizar la operación efectiva de las unidades responsables de ejecutar la intervención estatal en lo local, como la Agencia de Renovación del Territorio (ART) y otras entidades sectoriales, con el fin de mejorar la capacidad de implementación, el seguimiento y la respuesta en los territorios priorizados. Esto implica alinear su operación con la estrategia de focalización y asegurar que cuenten con capacidades técnicas, operativas y presencia en los núcleos definidos. También hay que consolidar su rol en la articulación de programas, la ejecución de proyectos y la coordinación con entidades del nivel nacional y territorial. El fortalecimiento de estas unidades permitirá

dar continuidad a la intervención, adaptarse mejor a las dinámicas territoriales y avanzar en la construcción de la institucionalidad en lo local.

Acceso a la justicia y visibilización de la presencia estatal

1. **Fortalecer el acceso a la justicia en el territorio.** Hay que ampliar la cobertura y capacidad del sistema de justicia, garantizando mecanismos efectivos, oportunos y accesibles para la resolución de conflictos. La provisión de mejores canales de acceso a la justicia es clave para reducir el control y la gobernanza de actores armados que actúan como reguladores territoriales, tanto a través del uso de la fuerza como en la resolución de conflictos entre comunidades.

Esto implica consolidar la presencia de juzgados promiscuos municipales, implementar esquemas de jueces itinerantes y fortalecer los Sistemas Locales de Justicia como espacios de articulación entre la justicia formal y la comunitaria. De igual manera, se debe promover la coordinación con los sistemas de justicia propia de los pueblos étnicos, reconociendo su rol en la regulación social del territorio y su aporte a la resolución de conflictos.

Este fortalecimiento de acceso a la justicia debe contar, además, con rutas claras y efectivas de atención para poblaciones especialmente vulnerables, como las mujeres que habitan zonas bajo control o en disputa de actores armados. Si bien las violencias basadas en género, en el marco de la Ley 1257, cuentan con rutas de atención específicas, se ha evidenciado su baja efectividad, la débil articulación institucional y la persistencia de la revictimización, especialmente en zonas rurales. Estos desafíos responden, en parte, con la baja denuncia de delitos como la violencia sexual, cu-

yas principales víctimas son mujeres y NNAJ. En este contexto, es importante evaluar las brechas en la atención de estas violencias en territorios con influencia de actores armados, así como las necesidades de los sistemas locales de justicia, los esquemas de prevención y protección, y una mejor comprensión de las dinámicas de las violencias basadas en género y su relación con las formas de control y disputa armada.

2. **Mobilizar y visibilizar proyectos de impacto rápido para fortalecer la presencia estatal.** Se debe impulsar y acelerar la ejecución de proyectos de infraestructura y provisión de servicios básicos ya planificados o en marcha, orientándolos a generar resultados visibles en el corto plazo, mejorar las condiciones de vida de la población y reforzar la presencia estatal en el territorio. Esto implica evaluar la viabilidad de estos proyectos, especialmente en zonas de dominio de actores armados o las focalizadas para la contención, con el fin de hacer más evidente la acción del Estado. Para ello se requiere visibilizar los avances de los PDET y el rol de la ART, de modo que se alineen las acciones de entidades nacionales y territoriales —incluida la Agencia de Desarrollo Rural, los ministerios y otros responsables de la provisión de bienes y servicios—, y se avance en la implementación de proyectos de impacto rápido que reflejen la intervención estatal.

Generación de confianza en las instituciones

1. **Hacer reingeniería a las instancias de participación territorial.** Fortalecer y activar instancias de participación y coordinación local, como los Consejos Territoriales de Planeación, las Mesas de Víctimas, los Consejos Municipales de De-

sarrollo Rural y los Consejos Municipales de Paz, entre otros espacios asociados a la planeación y desarrollo territorial y a las políticas de paz, para que cumplan un rol efectivo en la interlocución entre el Estado y las comunidades. Para ello, se debe garantizar su funcionamiento regular, articularlas con la intervención estatal y utilizarlas como espacios para priorizar necesidades, recoger retroalimentación y hacer seguimiento a la implementación de las acciones en territorio, de manera que se fortalezca el relacionamiento entre la institucionalidad y la ciudadanía.

Es clave impulsar y visibilizar instancias como los consejos consultivos —en particular de jóvenes y mujeres—, que suelen cumplir un rol activo en la movilización de demandas comunitarias. Igualmente, se debe fortalecer las veedurías ciudadanas que, además de ser un ejercicio esencial de participación, permiten hacer control a los avances y acuerdos entre instituciones y comunidades.

Finalmente, el fortalecimiento y la reingeniería de estos espacios deben partir de garantizar condiciones de seguridad para las comunidades y sus liderazgos, para que puedan ejercer la participación sin riesgos.

2. **Velar por el cumplimiento y sostenibilidad de los compromisos territoriales.** Garantizar la continuidad y el cumplimiento de los compromisos adquiridos en procesos de intervención territorial, como el CONPES Pacífico, las misiones de desarrollo territorial y los instrumentos de planeación construidos con las comunidades, —entre ellos el Pacto Social para la Transformación Territorial del Catatumbo—, priorizando la ejecución de lo ya acordado sobre la generación de nuevos compromisos.

3. **Diseñar una estrategia de comunicación y transparencia en el territorio.** Desarrollar estrategias de comunicación orientadas a la transparencia que informen de manera clara, oportuna y accesible sobre la intervención estatal, sus objetivos, alcances, avances y resultados. Estas estrategias deben facilitar la rendición de cuentas, contribuir a la gestión de expectativas y asegurar el acceso a la información por parte de las comunidades, reduciendo brechas informativas y fortaleciendo la confianza en las instituciones. Esto supone optimizar los canales institucionales existentes, asegurando su uso regular, la calidad y pertinencia de los contenidos, así como su adaptación a las condiciones territoriales, de manera que cumplan efectivamente su función de informar y rendir cuentas.

Transformación territorial y desarrollo de economías legales

1. **Reorientar la intervención hacia el desarrollo territorial.** Hay que orientar la intervención estatal hacia el desarrollo territorial en zonas con alta dependencia de economías ilícitas, presencia de actores armados y condiciones de vulnerabilidad, superando el enfoque centrado en la contención y la disrupción de estas economías. Para ello, se debe posicionar el desarrollo territorial como eje de intervención, dejando atrás una visión que ha tendido a “narcotizar” la política pública y avanzar hacia la promoción de alternativas económicas legales, sostenibles y con capacidad de crecimiento en los territorios, con la provisión de bienes públicos rurales como base de la estrategia.

En este sentido, la generación de economías legales debe responder a las dinámicas productivas de cada territorio. Por ejemplo, en zonas con

actividad minera, la formalización ofrece una vía efectiva de transición hacia la legalidad, ya que permite mejorar condiciones laborales, ambientales y de comercialización, al tiempo que fortalece la capacidad del Estado para regular y hacer seguimiento a esta actividad.

2. Transformar el modelo de transición de economías ilícitas y abandonar el enfoque familiar.

Se deben reorientar los esquemas de transición hacia modelos sostenibles de desarrollo, priorizando la provisión de bienes públicos rurales, la formalización de la propiedad, la asistencia técnica, el acceso a mercados, el fortalecimiento de encadenamientos productivos y el acompañamiento permanente en territorio. Esto requiere superar el enfoque familiar de atención, centrado exclusivamente en transferencias monetarias y avanzar hacia uno realmente territorial, orientado a transformar las condiciones del territorio y consolidar alternativas económicas viables, dignas y sostenibles para las comunidades, evitando la generación de incentivos perversos⁷.

3. Generar y optimizar incentivos para la vinculación del sector privado en la transformación territorial.

Incorporar de manera activa al sector privado como actor estratégico en la implementación y sostenibilidad de las transformaciones territoriales, mediante incentivos, mecanismos de articulación y esquemas de inversión que viabilicen economías legales en los territorios. Para ello se requiere pro-

mover alianzas público-privadas y esquemas de articulación entre empresas y comunidades, que faciliten la implementación de proyectos productivos y el desarrollo territorial.

En este marco, son fundamentales acciones como: promover incentivos para que participen en estrategias de transformación (como Obras por Impuestos o beneficios tributarios específicos); desarrollar alianzas productivas y esquemas de compra anticipada que aseguren demanda estable para productos lícitos; promover inversiones en cadenas de valor rurales con enfoque territorial, especialmente en sectores con ventajas comparativas locales; crear incentivos territoriales para la formalización, la trazabilidad y el cumplimiento de estándares de calidad; y articular estos esfuerzos con instrumentos financieros que faciliten el acceso a crédito, seguros y capital de trabajo para productores a nivel local.

4. Optimizar la articulación intersectorial para la transformación territorial.

Concentrar la intervención en las entidades sectoriales realmente clave —como el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Transporte y otras relevantes—, para impulsar el desarrollo territorial en las zonas priorizadas, integrando sus capacidades bajo un objetivo común de política pública. Esto implica evitar la aglomeración innecesaria de entidades, sectores y programas, enfocándose en lo esencial y construir un me-

⁷ Al respecto, se encuentran más propuestas en la Hoja de ruta de cultivos ilícitos elaborada por la Fundación Acordemos, y que es complementaria a esta Hoja de ruta de seguridad territorial.

canismo de implementación eficiente que permita materializar las acciones definidas a nivel territorial, que deben articularse con los PDET y otros instrumentos de planeación vigentes.

Ordenamiento territorial

1. **Armonizar instrumentos del ordenamiento territorial.** Se debe orientar la intervención estatal hacia la alineación de los múltiples instrumentos de ordenamiento territorial que existen, abordando la superposición normativa, los conflictos entre figuras de planificación y la débil articulación entre niveles de gobierno y sectores. En este marco, hay que avanzar en la clarificación de competencias, jerarquías y alcances entre instrumentos como los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), los instrumentos de ordenamiento territorial ambiental, los PDET, entre otros, con el fin de reducir las “capas de incertidumbre” que limitan la acción del Estado y desorientan en los actores territoriales. Para lograrlo hay que establecer mecanismos efectivos de coordinación y resolución de conflictos nor-

mativos, que permitan alinear el uso del suelo, la planificación ambiental y el desarrollo económico bajo criterios claros y consistentes.

2. **Impulsar el catastro y la formalización para el control territorial.** Hay que incorporar la actualización catastral y la formalización de la propiedad rural como componentes estructurales de las intervenciones de seguridad territorial. Esto incluye la regularización en zonas de Ley Segunda, los acuerdos de conservación, así como la constitución o ampliación de resguardos indígenas y territorios colectivos, mediante su priorización en el plan de acción anual de la Agencia Nacional de Tierras y del IGAC (o del gestor catastral correspondiente). Esta acción debe partir de la premisa de que, sin información predial confiable, interoperable y actualizada, y con altos índices de informalidad en la tenencia de la tierra, el Estado enfrenta mayores dificultades para ejercer control efectivo del territorio e intervenir de manera sostenible las economías ilícitas.

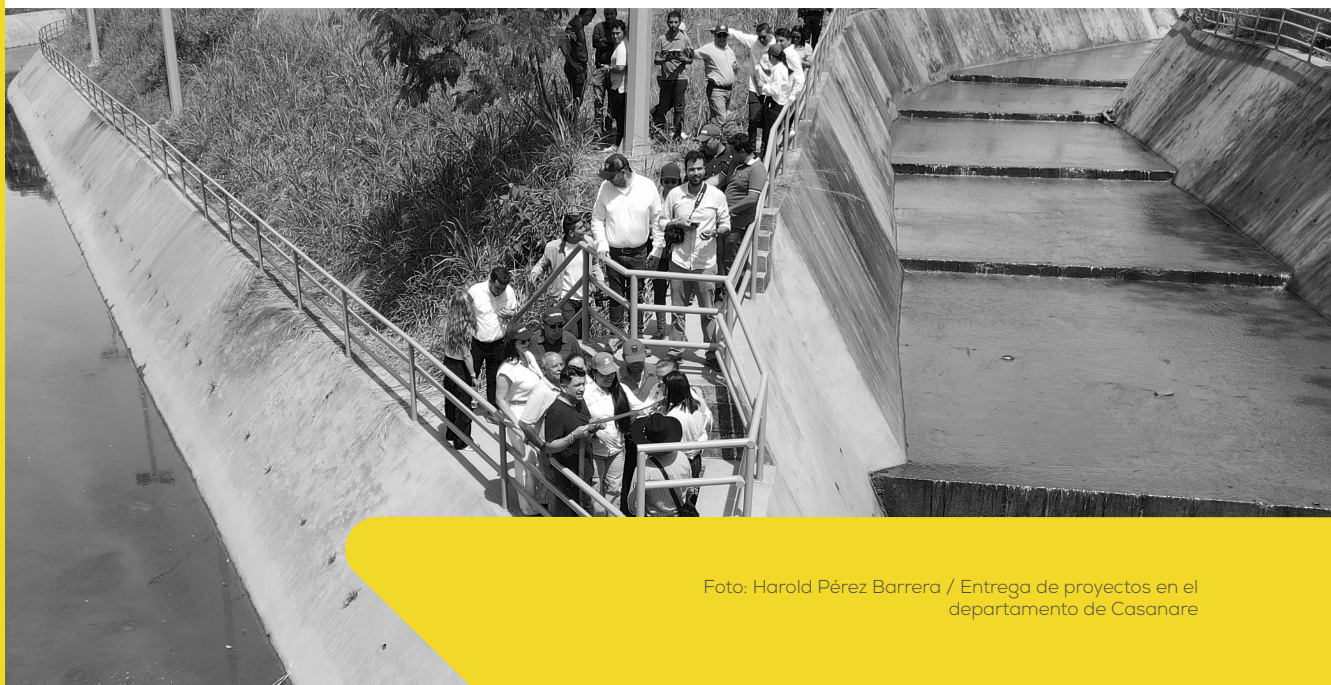


Foto: Harold Pérez Barrera / Entrega de proyectos en el departamento de Casanare

4.4 Fortalecer las instituciones de justicia y la Fuerza Pública

Objetivo: Fortalecer de manera integral, articulada y con enfoque territorial, las capacidades del sector defensa, seguridad y justicia. Esto implica el desarrollo de inteligencia estratégica, modernización doctrinal y operativa, optimización del talento humano, integración institucional y la reorientación de la política criminal. El objetivo es mejorar la capacidad del Estado para proteger a las comunidades, contener la expansión de la violencia organizada y recuperar o construir el control efectivo del territorio en condiciones de legalidad y sostenibilidad.

Los componentes de trabajo y las acciones prioritarias para este objetivo son:

Diagnóstico y reingeniería de capacidades

1. Diagnosticar las capacidades de la Fuerza Pública y su coordinación con la rama judicial.

Hay que realizar una evaluación integral y práctica de las capacidades reales que tiene el Estado para enfrentar la violencia organizada contemporánea, conectando al menos seis dimensiones: naturaleza de las amenazas, misiones asignadas, doctrina, talento humano, inteligencia y contra-inteligencia, y sostenimiento logístico y fiscal. Más que elaborar un nuevo inventario institucional, el objetivo es identificar brechas críticas entre lo que el Estado afirma que puede hacer y lo que efectivamente ejecuta en el territorio. Esto implica evaluar no solo el pie de fuerza, sino también su disponibilidad, alistamiento, movilidad, interoperabilidad, calidad del personal, capacidad de reacción, infraestructura, restricciones presupuestales y sostenibilidad. El valor estratégico radica en establecer una línea de base para la toma de decisiones, priorizar inversiones y evitar que la política de seguridad continúe respondiendo a supuestos heredados de un conflicto distinto.

2. Revisar y actualizar doctrina, despliegue y estructura de fuerza para ajustarlos a amenazas fragmentadas, híbridas y en red. Se requiere

una revisión doctrinal y de despliegue que redefina la distribución de capacidades en el territorio, las misiones prioritarias y el tipo de fuerza necesario en zonas de disputa y dominio, así como la transición desde respuestas predominantemente militares hacia enfoques policiales y judiciales. Por ejemplo, para lograr un mayor control territorial es más efectivo fortalecer las unidades territoriales que crear nuevas unidades especiales. Esta revisión debe evitar repetir esquemas masivos u homogéneos y, en su lugar, promover arreglos flexibles, diferenciados y ajustados al tipo de amenaza y al momento de la intervención. Asimismo, implica realizar una revisión estructural y realista del presupuesto y de la planeación de mediano plazo del sector defensa, con el fin de evitar estrategias sin respaldo financiero. El uso del SIDEN (Sistema de Defensa Nacional) es un buen avance, especialmente si se fortalece su componente de análisis sobre la sostenibilidad de las capacidades del sector.

3. Diseñar una política de incremento y optimización del pie de fuerza de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional. Esta acción debe basarse en criterios de necesidad operativa y en un análisis de capacidades, que incluya de manera explícita la evaluación del reintegro selectivo y temporal de personal de la reserva activa. Para ello se requiere un diagnóstico técnico que identifique brechas críticas en talento humano por especialidad (inteligencia, operaciones, logística, investigación criminal, capacidades rurales,

ciberinteligencia, entre otras), así como niveles de alistamiento y presión operativa por territorio.

El componente de reserva activa deberá estructurarse bajo un modelo de reincorporación focalizada, temporal y funcional, que priorice perfiles con experiencia estratégica, conocimiento territorial y capacidades técnicas escasas y aptitud operativa vigente, sujetos a rigurosos filtros de idoneidad, actualización doctrinal y certificación de competencias. Asimismo, se deben definir esquemas diferenciados de vinculación — operativa, asesora o de entrenamiento—, junto con incentivos adecuados y mecanismos de seguimiento que aseguren su contribución al cierre de brechas, sin generar distorsiones en la carrera militar o policial. Esta política debe articularse con planes de formación, retención y bienestar del personal activo, garantizando su sostenibilidad fiscal y coherencia con la evolución de las amenazas.

4. **Adoptar una política de optimización del talento humano del sector defensa, mediante el uso intensivo de tecnología y la incorporación de perfiles especializados.** Esta acción debe orientarse a aumentar la eficacia operativa sin depender exclusivamente del incremento del pie de fuerza. Para ello, debe incluir: la automatización y digitalización de funciones administrativas, logísticas y de análisis, con el fin de liberar personal hacia tareas estratégicas y operativas; el fortalecimiento de capacidades en inteligencia artificial, analítica de datos, ciberinteligencia, monitoreo remoto, interoperabilidad de sistemas y uso de plataformas no tripuladas (drones, sensores, vigilancia satelital); y la creación de esquemas flexibles y novedosos de vinculación de talento altamente especializado (ingenieros, analistas de datos, expertos en ciberseguridad,

economistas criminales, entre otros), incluyendo modalidades temporales, reservistas técnicos y alianzas con la academia y el sector privado.

Esta estrategia debe articularse con procesos de formación, reconversión de competencias y actualización doctrinal del personal activo, de modo que el fortalecimiento y aumento de capacidades responda a la transformación de las amenazas y permita maximizar el impacto operativo por efectivo desplegado.

5. **Reactivar y modernizar la doctrina conjunta de las Fuerzas Militares con aplicación focalizada en zonas priorizadas.** La reactivación y modernización de la doctrina conjunta debe orientarse a operaciones específicas sobre objetivos estratégicos y articularse de manera estructural con la Policía Nacional y el sector justicia. Se debe evitar el retorno a esquemas de su uso masivo e indiscriminado y, en su lugar, adoptar un enfoque selectivo, temporal y territorialmente diferenciado, basado en inteligencia integrada y priorización de nodos críticos (enclaves de rentas criminales, corredores estratégicos de movilidad y zonas de disputa). En términos operativos, esto implica, al menos: definir teatros de operación priorizados con objetivos claros, medibles y de duración determinada; estructurar fuerzas de tarea conjuntas con integración funcional efectiva con la Policía y la Fiscalía, desde la planeación hasta la ejecución y judicialización; y asegurar que cada operación conjunta cuente con una ruta de transición explícita hacia el control policial e institucional, evitando vacíos de poder posteriores.

La doctrina conjunta debe concebirse como un instrumento focalizado de intervención estatal, que permita concentrar capacidades en territo-

rios y momentos críticos, para interrumpir dinámicas de violencia organizada, facilitar la acción judicial y habilitar la recuperación del control institucional, sin reproducir lógicas de su uso extensivo ni generar un desgaste innecesario de las capacidades de las FFMM.

Integración de inteligencia y conocimiento del fenómeno criminal

1. **Recomponer la capacidad conjunta de inteligencia, contrainteligencia y análisis estratégico, creando mecanismos de integración real entre Fuerzas Militares, Policía y Fiscalía.** El problema no radica en la cantidad de información, sino en su fragmentación, duplicidad y en la limitada capacidad para convertir datos dispersos en decisiones estratégicas y judiciales. Esta recomendación supone crear un modelo de integración estable entre la inteligencia militar, la inteligencia policial, la policía judicial y el análisis fiscal, con protocolos de intercambio, criterios comunes de priorización y producción conjunta de análisis para los niveles táctico, operacional y estratégico. La meta es superar el funcionamiento aislado por entidades, que hoy genera vacíos, competencia interna y una baja capacidad de anticipación. Esta recomposición también debe fortalecer de manera decidida la contrainteligencia, ya que la corrupción, la filtración de información y la captura criminal de capacidades estatales, son parte estructural del problema y no una externalidad.

El rediseño debe orientar las capacidades de inteligencia hacia una mejor comprensión de las rentas criminales y sus redes de soporte, los mandos medios, los mecanismos de recluta-

miento, los vínculos con economías legales e ilegales y sus procesos de adaptación tecnológica. Asimismo, debe priorizar la identificación de los responsables directos de la violencia en los territorios, con el fin de focalizar la acción del Estado y profundizar el entendimiento de las relaciones entre los grupos armados y sus formas de control social y territorial.

2. **Crear centros regionales de fusión entre inteligencia e investigación judicial.** Estos centros deben convertirse en el corazón analítico de la respuesta estatal en regiones priorizadas. Su propósito es integrar, bajo una misma arquitectura funcional, las capacidades de la Fiscalía, el CTI, la DIJIN, la inteligencia policial, la inteligencia militar cuando corresponda, y unidades analíticas especializadas, para producir macroinvestigaciones y análisis estratégicos sobre estructuras, rentas, patrones de violencia, redes de corrupción, lavado de activos, cooptación de lo público y funcionamiento territorial del crimen organizado.

La principal ventaja de estos centros es que permiten pasar de casos aislados a lecturas sistémicas, conectar información operativa con evidencia judicial y mejorar la priorización. Además, facilitan la territorialización de la política criminal, acercándola a dinámicas regionales que hoy suelen ser interpretadas de manera limitada desde Bogotá.

3. **Fortalecer la UIAF como eje de la inteligencia financiera del Estado.** Esto se puede lograr con tres acciones. La primera es incrementar de manera significativa el presupuesto desde el primer año de gobierno, orientándolo a ampliar capacidades analíticas, tecnológicas y de talento especia-

lizado (analistas financieros, forenses contables, expertos en criptoactivos y economías ilícitas). La segunda es establecer criterios técnicos estrictos para el nombramiento de personal en funciones de inteligencia financiera, garantizando la selección de perfiles con formación en análisis financiero, investigación patrimonial, prevención y detección de lavado de activos y financiación del terrorismo, así como experiencia verificable en investigación financiera compleja. El proceso de vinculación debe incluir mecanismos robustos de evaluación de idoneidad, como estudios de seguridad integral, pruebas de confiabilidad (incluido el polígrafo cuando aplique), verificación de antecedentes financieros, disciplinarios y penales, y análisis de posibles conflictos de interés, con el fin de asegurar altos estándares de integridad, confiabilidad y resistencia a la infiltración criminal.

La tercera acción es revisar su ubicación sectorial en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el propósito de dotarla de mayor autonomía técnica y operativa, evaluando su transición hacia una entidad con régimen especial o adscripción directa a la Presidencia o a un esquema interinstitucional. La cuarta se concentra en la creación de un Sistema Integrado de Inteligencia Financiera y Judicialización Territorial, con protocolos obligatorios de intercambio de información, análisis conjunto y priorización de casos entre la UIAF, la Fiscalía, la Policía Judicial (DIJIN/CTI) y el sector justicia. Este sistema debe permitir el tránsito de reportes aislados a investigaciones estratégicas, orientadas a desarticular redes de lavado de activos, financiamiento criminal y corrupción, con métricas centradas en la afectación de flujos financieros ilícitos y no solo en el volumen de reportes o transacciones detectadas.

Fortalecimiento operacional y de soporte estratégico

1. **Recuperar y fortalecer capacidades críticas de movilidad, sostenimiento e interoperabilidad aérea.** La capacidad del Estado de garantizar presencia, reacción y protección depende en gran medida de su movilidad y sostenimiento. En territorios rurales dispersos, de frontera o con alta complejidad geográfica, no basta con desplegar unidades si no pueden moverse, abastecerse, evacuar heridos, transportar funcionarios, acompañar operaciones judiciales o sostener una presencia continua. Por ello, fortalecer la movilidad terrestre, fluvial y aérea debe ser una prioridad transversal.

En particular, la interoperabilidad aérea resulta clave para la inteligencia, la reacción rápida, el control fronterizo, el refuerzo oportuno, el transporte de fiscales y policía judicial, la atención de emergencias humanitarias y la protección de comunidades. Esta recomendación implica revisar el estado del alistamiento, mantenimiento y disponibilidad de plataformas, tripulaciones, bases de apoyo, combustible y sostenimiento, así como asegurar que estas capacidades respondan a una lógica conjunta y no fragmentada por fuerza o entidad. Basta decir que menos del 60% de la flota y capacidad aérea del sector defensa está operativa.

2. **Fortalecer y reorientar la Policía de Carabineros en las zonas priorizadas.** Se recomienda el despliegue de unidades rurales con presencia permanente, conocimiento territorial y capacidades en prevención, inteligencia básica e investigación criminal. Este fortalecimiento debe garantizar condiciones efectivas de ope-

ración —movilidad, comunicaciones, seguridad y permanencia—, permitiendo que la Policía no solo ejerza control territorial, sino que contribuya a la desarticulación de economías ilegales y al restablecimiento sostenido de la autoridad institucional en contextos rurales de alta complejidad.

Este ajuste constituye un primer paso, inmediato y viable, para responder a las necesidades actuales de seguridad rural. Sin embargo, en el mediano plazo, debe complementarse con una discusión estructural sobre la organización del sector, incluyendo la creación de un Ministerio de Justicia y Seguridad Ciudadana que permita integrar capacidades que hoy están dispersas, fortalecer el liderazgo civil y avanzar hacia un modelo de seguridad rural menos dependiente de lógicas militarizadas y con mayor énfasis en la articulación entre Policía, justicia y prevención.

Transformación de la política criminal y judicial

1. **Reorientar la política criminal hacia la disuasión focalizada y la desarticulación de estructuras ilegales, no solo hacia la acumulación de capturas.** La política criminal no debería seguir midiendo su éxito por volumen de capturas, imputaciones o incautaciones, sino por su capacidad para reducir la violencia, desarticular estructuras, afectar rentas ilícitas, disminuir el control territorial ilegal y proteger a la población civil. Esta recomendación supone un cambio de lógica: pasar de la persecución penal dispersa y reactiva a una estratégica, focalizada y orientada a nodos críticos. En la práctica, eso implica priorizar fenómenos como la violencia contra líderes y comunidades, las finanzas criminales y la corrupción asociada, el reclutamiento, la extorsión, los daños ambientales severos y los desafíos territoriales

al Estado. También requiere fortalecer el uso de macroinvestigaciones y el análisis de patrones, en lugar de seguir consumiendo capacidades en casos de bajo valor estratégico. Con ello, la política criminal dejaría de ser un componente residual de la seguridad para asumir un rol más directivo y articulador.

2. **Desconcentrar capacidades judiciales y de la Fiscalía hacia regiones priorizadas, con un enfoque adaptado a las condiciones de seguridad territorial.** La concentración de capacidades en el nivel central ha limitado la respuesta del Estado allí donde ocurre realmente la violencia; sin embargo, su materialización debe evaluarse caso a caso, según las condiciones de seguridad, acceso y riesgo en cada territorio. Esta recomendación implica trasladar recursos, talento, infraestructura y poder de decisión hacia las regiones más afectadas, mediante fiscales especializados territoriales, jueces regionales o itinerantes y esquemas reforzados de protección para funcionarios judiciales, testigos y colaboradores, siempre que existan condiciones para una operación segura y efectiva.

En los territorios donde estas condiciones no estén garantizadas, es necesario activar mecanismos alternativos de territorialización de la justicia como equipos judiciales móviles con presencia temporal y protegida, audiencias virtuales seguras, centros regionales de apoyo investigativo ubicados fuera de las zonas de mayor riesgo, uso intensivo de tecnología para recolección y gestión de evidencia, y esquemas sólidos de articulación con la Fuerza Pública para operaciones puntuales. El objetivo no es solo ampliar la presencia institucional, sino asegurar una capacidad efectiva de investigación y judicialización, adaptando el modelo a las restricciones del territorio sin renunciar

a la acción del Estado. De este modo, se evita que la falta de condiciones de seguridad se traduzca en impunidad y se garantiza que, incluso en contextos complejos, la justicia opere de manera sostenida y eficaz.

3. Fortalecer y multiplicar la cooperación bilateral y multilateral frente al crimen organizado transnacional.

El Ministerio de Defensa Nacional ha asumido un papel protagónico en estos espacios. Sin embargo, es necesario que el Ministerio de Relaciones Exteriores intensifique su participación en la representación y posicionamiento de Colombia, como líder en la lucha contra el crimen transnacional, e impulse con mayor decisión la apertura de más y mejores canales bilaterales para el intercambio de información y buenas prácticas. La cooperación debe diversificarse más allá de la lucha contra el narcotráfico, incorporando agendas como la trazabilidad internacional del oro, la lucha contra la deforestación en la Amazonía desde una perspectiva de política criminal, y el combate al lavado de activos. En ese contexto, los agregados militares y policiales deben asumir un rol más protagónico en la generación de inteligencia estratégica sobre crimen organizado transnacional, convirtiéndose en actores clave para anticipar, entender y desarticular las redes que operan más allá de las fronteras.

Integridad institucional y control de la captura criminal

1. Implementar una estrategia integral anticorrupción del sector seguridad y justicia.

La corrupción no es un fenómeno periférico sino estructural. En muchos territorios, las organizaciones criminales sostienen su poder no solo por la capacidad armada, sino por su habilidad para infiltrar, capturar o neutralizar instituciones estatales. Por

eso, la estrategia anticorrupción debe asumirse como un componente central de seguridad y justicia, incorporando control patrimonial, pruebas de integridad, monitoreo de redes de captura institucional, fortalecimiento de la contrainteligencia, supervisión reforzada de la contratación pública, seguimiento a filtraciones de información y acciones focalizadas en sectores críticos como cárceles, inteligencia financiera, entidades de administración de bienes y autoridades locales. Esta estrategia también debe incluir mapas de riesgo territorial de corrupción criminal y mecanismos diferenciados para regiones priorizadas. Sin un control efectivo en este frente, cualquier esfuerzo de fortalecimiento institucional corre el riesgo de ser capturado por las mismas redes que busca combatir.

2. Reformar el sistema penitenciario y carcelario con enfoque de seguridad.

El sistema penitenciario no puede seguir siendo tratado únicamente como un asunto humanitario o administrativo; es también un desafío de seguridad nacional y de criminalidad organizada. Muchas cárceles operan como centros de extorsión, coordinación criminal, reproducción de cadenas de mando y captura institucional. Por ello, la reforma debe priorizar el control de la extorsión carcelaria, la segregación efectiva de cabecillas y perfiles de alto riesgo, la depuración institucional, el rediseño del modelo de gestión penitenciaria y la recuperación de la autoridad estatal dentro de los establecimientos. Esto puede implicar transformaciones más profundas que una reforma incremental, incluyendo rediseño institucional, nuevas capacidades tecnológicas, fortalecimiento de inteligencia penitenciaria y una articulación efectiva con la Fiscalía y la Policía Judicial. Si no se corrige este eslabón, una parte importante del esfuerzo de seguridad y judicialización seguirá siendo neutralizada desde el interior del propio sistema.

Foto: FFMM / Desplazamiento de la cúpula militar hasta el suroccidente del país para articular la estrategia militar, orientada a fortalecer las operaciones en los departamentos de #ValleDelCauca, #Cauca y #Nariño, y atacar a los grupos armados que buscan generar temor, zozobra y afectar a la ciudadanía.



05

ANDAMIAJE, MEDICIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA INTERVENCIÓN

05

5. Andamiaje, medición y seguimiento de la intervención

De manera transversal, esta hoja de ruta plantea la necesidad de ajustar el andamiaje institucional del sector seguridad para mejorar la coordinación y articulación con las políticas de paz, justicia y desarrollo territorial. Esto requiere no solo revisar los mecanismos vigentes, sino alinearlos con una estrategia integral acorde con la complejidad y el carácter cada vez más criminal del contexto actual. Asimismo, bajo un principio de eficacia, es indispensable incorporar mecanismos claros de seguimiento, monitoreo y evaluación, con indicadores que reflejen los desafíos contemporáneos de seguridad y permitan orientar la toma de decisiones, ajustar la intervención y medir avances de manera consistente en los territorios.

Al respecto, las acciones propuestas son las siguientes:

1. **Reactivar y fortalecer la Consejería de Seguridad Nacional.** Esta instancia de alto nivel debe funcionar como espacio de dirección y seguimiento de la política de seguridad territorial, con el mandato de articular, coordinar y monitorear de manera permanente la implementación de toda la estrategia aquí descrita. Esta reactivación debe contemplar, al menos, la definición de un rol claro como órgano de integración intersectorial entre la política de seguridad, la política criminal, la política de paz y el desarrollo territorial; la capacidad de emitir lineamientos vinculantes para entidades del orden nacional; la creación de un sistema de seguimiento y evaluación basado en métricas de impacto territorial (y no solo operativas); y la coordinación directa con instancias como la Junta de Inteligencia Conjunta, el Ministerio de Defensa, la Fiscalía y entidades del sector social y productivo.

Asimismo, la Consejería debe funcionar como un centro de gobierno, con capacidad técnica para hacer seguimiento a territorios priorizados, iden-

tificar cuellos de botella en la implementación, alinear recursos y ajustar la estrategia de manera dinámica. Sin una instancia de alto nivel que garantice coherencia, continuidad y disciplina en la ejecución y materialización de los objetivos, el riesgo de fragmentación institucional y dispersión de esfuerzos se mantendrá alto, limitando el impacto real de las intervenciones en el territorio.

2. **Crear una Gerencia de Transformación Territorial adscrita a la Presidencia de la República.** Esta instancia se encargará de implementar la estrategia en las zonas priorizadas, con el mandato de coordinar, ejecutar y hacer seguimiento a las acciones orientadas a recuperar el control territorial e institucional del Estado, incluyendo la reducción sostenible de cultivos ilícitos y otras economías ilegales.

Debe operar como un mecanismo de gerencia territorial focalizada, articulado con la Consejería de Seguridad Nacional —que mantiene la visión y seguimiento integral de la estrategia—, concentrándose exclusivamente en la ejecución y en la obtención de resultados en los territorios priorizados.

Su función central será alinear las capacidades de seguridad, justicia, desarrollo rural y política de drogas bajo una lógica unificada de intervención, asegurando coherencia operativa, focalización de recursos y cumplimiento de metas territoriales, en línea con la hoja de ruta de cultivos ilícitos.

3. **Replantear los indicadores de medición de éxito.** Se recomienda replantear el sistema de medición de la estrategia de seguridad, pasando de indicadores centrados en actividades y resultados operacionales —como capturas, incautaciones o número de operativos— a un esquema que evalúe

los efectos e impactos reales de la acción estatal en el territorio. Esto implica construir un sistema de seguimiento que articule distintos niveles de medición: uno sobre la gestión, otro sobre los resultados inmediatos y, especialmente, uno orientado a medir los efectos de la intervención en la reducción de la violencia, la contención y debilitamiento de los grupos armados y la recuperación del control territorial.

4. **Asignar responsabilidades de seguimiento a nivel local y nacional.** Se recomienda establecer un esquema formal de seguimiento de la estrategia de seguridad territorial, con responsabilidades claras en los niveles nacional y regional. Esto implica designar un delegado en la Presidencia encargado de apoyar los lineamientos y mecanismos de coordinación, activar el Consejo de Seguridad Nacional para evaluar mensualmente los avances por región, y considerar la designación de delegados presidenciales con presencia permanente en los territorios priorizados. De manera complementaria, debe garantizarse seguimiento periódico en terreno por parte del Presidente, el ministro de Defensa, los comandantes del Ejército, la Policía y del Fiscal General, con el fin de asegurar la coordinación institucional, evaluar el desempeño y ajustar la estrategia según los avances en cada región.

5. **Fortalecer y posicionar una narrativa estatal en torno a la protección de la población y la estrategia de seguridad.** Se recomienda diseñar e implementar una estrategia integral de comunicación y difusión de información que consolide y posicione una narrativa estatal orientada al desescalamiento de la violencia, la disuasión frente a quienes la ejercen, la prevención del re-

clutamiento y la generación de confianza sobre el avance de la intervención en los territorios. Esta acción debe concebirse como un componente central de la estrategia de seguridad y no como un elemento accesorio. La comunicación del Estado debe ser más estratégica, segmentada y sostenida, con mensajes diferenciados según audiencias, momentos de la intervención y objetivos de la acción pública.

6. **Fortalecer el alcance y funcionamiento de los Consejos de Seguridad a nivel territorial.** Los Consejos de Seguridad deben evolucionar de espacios reactivos, centrados en el reporte de hechos, a instancias de dirección estratégica y coordinación efectiva de la política de seguridad en los territorios. Esto implica diferenciar sus funciones según su propósito, combinando escenarios de respuesta inmediata con espacios periódicos de seguimiento estratégico, y articularlos de manera sistemática con instrumentos como los PISCC, los Comités de Orden Público y las prioridades en materia de justicia, prevención y protección.

Asimismo, se deben incorporar análisis territoriales que orienten la toma de decisiones con base en resultados, como el control institucional, la afectación humanitaria y las economías criminales, y no únicamente en indicadores operativos. En este marco, los Consejos de Seguridad deben consolidarse como espacios de decisión con responsables definidos y seguimiento periódico, capaces de alinear capacidades institucionales, ordenar prioridades y ajustar oportunamente la intervención del Estado frente a dinámicas de violencia cada vez más complejas.

06

**CONSIDERACIONES
FINALES PARA LA ACCIÓN
DEL NUEVO GOBIERNO**

06

6. Consideraciones finales para la acción del nuevo gobierno

El contexto de seguridad en Colombia ha cambiado de manera sustantiva: hoy el problema es más criminal, más fragmentado y con mayor capacidad de adaptación. Esto exige que la respuesta del Estado evolucione hacia un enfoque integral y coordinado, que articule de manera efectiva las capacidades de la Fuerza Pública con las del sistema de justicia. En este escenario, la justicia adquiere un papel central, no solo en la contención de los grupos armados, sino también en la prevención de violencias y en la ruptura de ciclos de reciclaje criminal. El desafío no es hacer más ni empezar desde cero, sino hacer mejor, de manera articulada y con un uso más estratégico de las capacidades disponibles.

Una condición clave para avanzar en esta dirección es priorizar y secuenciar la intervención estatal. Resulta fundamental concentrar los esfuerzos en las zonas de disputa entre grupos armados para fortalecer la protección de la población civil, mientras se desarrollan acciones de contención en territorios que dominan o controlan, con énfasis en la reducción de su pie de fuerza y de sus economías criminales. Estas zonas de dominio son, además, espacios estratégicos para desplegar acciones de disrupción y avanzar en la recuperación de legitimidad institucional, sentando las bases para procesos posteriores de consolidación.

En paralelo, el contexto actual exige superar la fragmentación de las políticas públicas y avanzar hacia una articulación efectiva entre paz, seguridad, justicia y desarrollo. Esta no es una agenda opcional ni incremental, sino una condición necesaria para responder a la complejidad del fenómeno. La experiencia ha mostrado que no se trata de definir qué política va primero, sino de coordinar intervenciones simultáneas y progresivas que permitan no solo recuperar el control territorial, sino también construir gobernabilidad efectiva y fortalecer la confianza con las comunidades. En este esfuerzo, es fundamental

partir de los avances ya logrados, aprovechar los instrumentos de planeación existentes y fortalecer la comunicación con la ciudadanía. La ventana de oportunidad de los primeros meses de gobierno es, en este sentido, determinante.

Asimismo, cualquier estrategia de seguridad debe reconocer el carácter estructural de la corrupción y su capacidad para debilitar o neutralizar la acción estatal. En este escenario, es necesario asumirla no como un fenómeno periférico, sino estructural que, sin una estrategia robusta de prevención de la captura institucional, limita o incluso anula cualquier esfuerzo de seguridad. De igual forma, la transformación de la violencia organizada exige invertir la lógica tradicional de intervención: hoy se requiere una respuesta liderada por la Policía y el sistema de justicia, con el acompañamiento de las Fuerzas Militares, y no al contrario.

Este enfoque también demanda una actuación realista y flexible por parte del Estado. La diversidad de dinámicas territoriales implica que no existe una única respuesta posible; por el contrario, se requiere combinar herramientas de política pública y adaptarlas a las condiciones específicas de cada territorio. Esto supone fortalecer la capacidad de lectura local, ajustar las intervenciones al contexto y evitar respuestas homogéneas frente a problemáticas diversas. Más que aplicar recetas estandarizadas, el desafío radica en interpretar los contextos, priorizar intervenciones y articular instrumentos de política pública de manera flexible, secuencial y coherente, evitando la búsqueda de soluciones únicas y apostando por respuestas adaptativas que reconozcan la complejidad del fenómeno.

Finalmente, la coordinación requerida para implementar esta hoja de ruta no es solo técnica u operativa, sino también política. La efectividad de la estrategia dependerá de la capacidad de construir consensos y alinear actores en los distintos niveles

del Estado. En este sentido, resulta clave el trabajo con el Congreso en torno a los objetivos de la política de seguridad, el diálogo con las altas cortes y la articulación con autoridades territoriales —en especial alcaldes y gobernadores—, quienes son actores centrales en la implementación.

Esta hoja de ruta reconoce que su implementación enfrenta riesgos que deben ser anticipados y gestionados de manera explícita. En primer lugar, puede que la violencia se desplace hacia otros territorios como resultado de las intervenciones focalizadas, lo que exige mecanismos de monitoreo y capacidad de ajuste oportuno de la estrategia. En segundo lugar, la captura institucional y la corrupción representan una amenaza estructural que puede debilitar, distorsionar o incluso revertir los efectos de la acción estatal, especialmente en contextos donde los grupos armados han logrado infiltrar o cooptar instancias locales. En tercer lugar, la sobrecarga operativa de las instituciones, particularmente de la Fuerza Pública y el sistema de justicia, puede limitar la sostenibilidad de las intervenciones, afectando su continuidad y efectividad en el tiempo. Por último, la ausencia de voluntad política por parte de la Presidencia y de las cabezas de otras ramas del poder público, así como la falta de un liderazgo claro en la implementación, puede obstaculizar la articulación interinstitucional y la secuencia adecuada de las intervenciones, debilitando la coherencia de la estrategia y reduciendo su impacto en los territorios.

Gestionar estos riesgos no es algo secundario, sino una condición central para asegurar que la estrategia no solo se implemente, sino que produzca resultados reales y sostenibles. El nuevo Gobierno Nacional enfrentará esta diversidad de desafíos, pero también, bajo el principio de “ordenar la casa” y optimizar los recursos disponibles, puede orientar una estrategia clara de seguridad hacia un conjunto de prioridades mínimas: la reducción de los indicadores de impacto humanitario; el debilitamiento y la afectación de las estructuras de actores armados ilegales; avances en la efectividad de

la justicia y en la regulación legítima del Estado en el territorio; la focalización sostenida e integral en regiones complejas; la organización de la arquitectura institucional en torno a la protección y recuperación del territorio; y sentar las bases para impulsar el desarrollo local.

En línea con esta hoja de ruta, el estándar mínimo de logro del próximo gobierno no debe medirse por la intensidad de la acción estatal, sino por su capacidad para transformar de manera verificable las dinámicas de control y violencia en los territorios.

En este sentido, su implementación debería traducirse, como punto de partida, en tres resultados básicos: primero, la estabilización de los escenarios de mayor afectación humanitaria, con reducciones sostenidas en desplazamientos masivos y confinamientos; segundo, la contención de la expansión de los grupos armados, reflejada en la interrupción de su crecimiento en pie de fuerza e influencia territorial; y tercero, la recuperación progresiva de la capacidad del Estado para regular el territorio en al menos dos zonas priorizadas, evidenciada en la pérdida de incidencia de los actores armados sobre la vida cotidiana y en el restablecimiento de condiciones básicas de gobernabilidad.

Estos avances deben, además, materializarse en una afectación concreta de las rentas y economías ilegales, como señal de que la intervención estatal no solo contiene la violencia, sino que comienza a debilitar sus bases.

En conjunto, esta hoja de ruta ofrece un marco claro para orientar la acción estatal y priorizar decisiones en un contexto más exigente. Su valor radica en ordenar la respuesta, articular capacidades, disponer de una caja de herramientas adaptable al territorio y concentrar esfuerzos donde más se requieren. El desafío para el nuevo gobierno no es solo definir qué hacer, sino decidir por dónde empezar, con qué instrumentos y bajo qué criterios de coordinación, para traducir esta estrategia en resultados concretos y sostenibles en materia de seguridad.



FUNDACIÓN **IDEAS PARA LA PAZ**

Fundación Ideas para la Paz (FIP)

Calle 100 No. 8A – 55 Torre C. Of. 207
(+57) 316 472 9985
Bogotá, Colombia

www.ideaspaz.org / e-mail: fip@ideaspaz.org