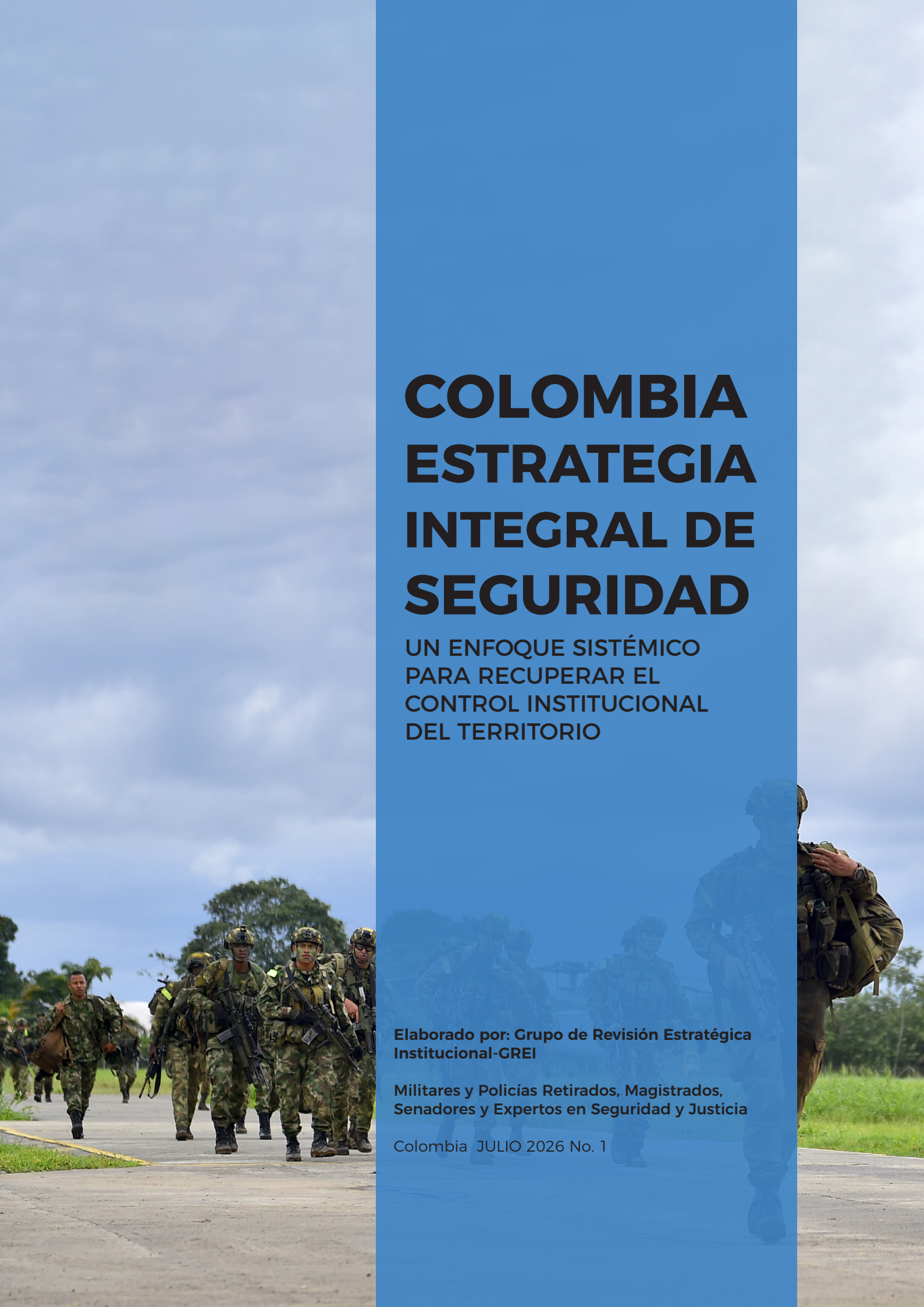




COLOMBIA ESTRATEGIA INTEGRAL DE SEGURIDAD

UN ENFOQUE SISTÉMICO
PARA RECUPERAR EL
CONTROL INSTITUCIONAL
DEL TERRITORIO

Elaborado por: Grupo de Revisión Estratégica
Institucional-GREI

Militares y Policías Retirados, Magistrados,
Senadores y Expertos en Seguridad y Justicia

Colombia JULIO 2026 No. 1

Fotos: Banco de imágenes: Comando General de las Fuerzas Militares, Ejército Nacional de Colombia, Fuerza Aeroespacial Colombiana, Armada Nacional de Colombia.



CRÉDITOS

Grupo de Revisión Estratégica Institucional - GREI

Coordinadores

GR (R) Guillermo León León
Asociación Colombiana de Oficiales en Retiro de las FF.MM. ACORE;
Doctor Carlos Enrique Moreno Mejía;
GR (R) Juan Carlos Salazar Salazar
Vicepresidente de ACORE.

Presidentes Organizaciones:

ALM (R) Hernando Wills Vélez
Cuerpo de Generales y Almirantes CGA
MG (R) Héctor Darío Castro Cabrera
Colegio de Generales PONAL,
BG (R) Fabricio Cabrera Ortiz
Consejo de Generales en Retiro del Ejército Nacional CGREN,

Militares y Policías en Retiro:

Ejército Nacional de Colombia EJC

MG (R) Jorge Eduardo Mora López,
GR (R) Ricardo Gómez Nieto,
MG (R) Mauricio Ricardo Zúñiga Campo,
MG (R) María Paulina Leguizamón Zarate,
MG (R) Martín Fernando Nieto Nieto,
MG (R) Jorge Alberto Eduardo Segura Manonegra,
MG (R) Emilio Enrique Torres Ariza,
MG (R) Leonardo Pinto Morales,
MG (R) Marco Lino Tamayo Tamayo,
BG (R) José Armando Serpa Hernández,
CR (R) Jaime Joaquín Ariza Girón,
CR (R) Vicente Sarmiento Vargas,
CR (R) Carlos Javier Soler Parra,
CR (R) Carlos Ignacio González Jaramillo,
CR (R) Fernando Enrique Farfán Castro,
TC (R) Jesús Alberto Ruiz Mora
MY (R) Anselmo Escobar Castañeda.

Armada Nacional de Colombia ARC

VA (R) Pablo Emilio Romero Rojas
Secretario General Ejecutivo ACORE;
AL (R) Orlando Romero Reyes;
CN (R) Jairo Iván Ariza Cruz.

Fuerza Aeroespacial Colombiana FAC

MG (R) Juan Guillermo García Serna,
MG (R) Gonzalo Cárdenas Mahecha,
MG (R) Henry Quintero Barrios,
MG (R) Eliot Gerardo Benavides González,

Policía Nacional

BG (R) Gustavo Socha Salamanca,
MG (R) Jaime Norberto Mojica,
MG (R) Fabián Laurence Cárdenas Leonel,
BG (R) Pablo Antonio Criollo Rey,
BG (R) Juan Carlos Buitrago Arias.

Expertos y Sociedad Civil:

Senadora María Clara Posada Estrada,
Senadora Paola Andrea Holguín Moreno,
Ex magistrado Corte Constitucional
Mauricio González Cuervo,
Doctora Diana Marcela Cubides Wilches,
Constitucionalista Óscar Enrique
Ortíz González,
Economista de seguridad nacional
Manfred Grautoff Laverde,
Internacionalista Juan David Ramírez Anzola,
Diseñadora Gráfica Sandra Ximena
Gallego Torres,
Pasante Internacionalista Katherine
Durán López.

Nota: Los aquí mencionados no participaron en todas las reuniones ni en la discusión de todos los temas tratados; por lo tanto, no puede asumirse que avalen o compartan la totalidad del contenido de este documento.

Tabla de contenido

Página

5	Presentación
6	PARTE I Diagnóstico de la amenaza
7	1.1 Estructuras multi-crimen transnacional
	1.2 El narcotráfico y el tráfico local como columna vertebral
	1.3 Economías criminales masivas y lavado de activos
	1.4 Gobernanza criminal
	1.5 Debilitamiento crítico de la Fuerza Pública
	1.6 Ausencia estatal en el territorio
9	PARTE II Estrategia integral 5 pilares
10	2.1 PILAR 1 Seguridad y Defensa Nacional
14	2.2 PILAR 2 Justicia articulada con seguridad
17	2.3 PILAR 3 Colapsar las economías criminales
20	2.4 PILAR 4 Reforma del sistema penitenciario y carcelario
22	2.5 PILAR 5 Desarrollo territorial productivo
24	PARTE III Modelo de Recuperación Territorial diferenciado MRTd y Gestión Asociada
25	3.1 Modelo de Recuperación Territorial diferenciado (MRTd) Construir Patria desde el territorio
26	3.2 Fases del Modelo de Recuperación Territorial diferenciado (MRTd)
27	3.3 Hacia un nuevo concepto: Acción Unificada del Estado y Gestión Asociada como mecanismos de interoperabilidad organizacional para la seguridad, el desarrollo y la estabilidad.
33	PARTE IV Condiciones de éxito
34	4.1 De política de gobierno a política de Estado
	4.2 Arquitectura institucional renovada
	4.3 Financiamiento adecuado y transparente
	4.4 Rendición de cuentas y legitimidad
	4.5 Narrativa y cultura de seguridad
	4.6 Conclusión

PRESENTACIÓN

Por: Doctor Carlos Enrique Moreno Mejía

Durante más de un año, se trabajó en la construcción de una propuesta integral, seria y profunda sobre cómo recuperar la seguridad en Colombia.

El punto de partida fue claro: el país enfrenta una violencia criminal sistémica, alimentada por estructuras armadas, economías ilegales, impunidad, debilidades judiciales, fallas carcelarias y ausencia de alternativas reales de desarrollo en amplias zonas del territorio.

Para enfrentar esta realidad, se conformó un grupo de trabajo con más de 25 generales retirados, exmagistrados de distintas cortes, exministros de Justicia, directores de centros de pensamiento y expertos en seguridad. El resultado fue una propuesta sólida, completa y técnicamente estructurada, que definió objetivos, estrategia, imperativos de acción y cambios legales necesarios.

La propuesta no se limitó al enfoque policial o militar. Por el contrario, abordó la seguridad como un problema integral del Estado, por eso incluyó reformas y ajustes en varios frentes esenciales. La tesis central es simple: el crimen no es ideológico, es codicioso. El centro de gravedad de todas las estructuras armadas ilegales son sus rentas económicas y los territorios donde las producen, la estrategia debe atacar ese centro de gravedad con acciones simultáneas en los cinco frentes, creando un círculo virtuoso progresivo.

Primero, una estrategia para enfrentar de manera efectiva las estructuras criminales y recuperar el control territorial del Estado.

Segundo, cambios en el sistema judicial, articulados con la política de seguridad, para reducir la impunidad y mejorar la capacidad real de investigación, judicialización y sanción.

Tercero, una reforma del sistema carcelario orientada a garantizar los derechos humanos, mejorar las condiciones de reclusión y ampliar las alternativas reales de resocialización.

Cuarto, medidas rápidas y eficaces para identificar, intervenir y liquidar de manera expedita los activos de origen ilícito. Estos activos son el principal incentivo económico de las organizaciones criminales para seguir delinquir. La propuesta plantea que esos recursos puedan convertirse en una fuente importante para financiar el fortalecimiento de la seguridad.

Quinto, una mirada de desarrollo territorial, entendiendo que muchas comunidades campesinas necesitan alternativas productivas reales para salir de las economías ilegales y transitar hacia economías lícitas, sostenibles y dignas.

Este trabajo avanzó incluso hasta la formulación de propuestas legislativas en los temas centrales. Su propósito era ofrecer a las campañas presidenciales que lo solicitaran un material serio, riguroso y de alta calidad para construir una verdadera propuesta de seguridad.

Posteriormente, la campaña de Paloma Valencia, que también venía desarrollando un trabajo sólido en esta materia, sostuvo varias reuniones para revisar e integrar estos insumos. A ese proceso se sumaron propuestas de fondo del exministro Juan Carlos Pinzón, lo que permitió consolidar una visión más amplia, articulada y robusta.

El documento que se presenta es, por tanto, el resultado de ese esfuerzo colectivo. Es una propuesta profunda, completa y coherente para enfrentar la inseguridad derivada del fracaso de la llamada paz total y para reconstruir la capacidad del Estado de proteger a los ciudadanos, recuperar el territorio, golpear las economías criminales y ofrecer alternativas reales de legalidad y desarrollo. En esencia, propone consolidar una política de Estado de largo plazo que, mediante un enfoque sistémico e integral, permita recuperar el control territorial e institucional, fortalecer la presencia institucional y generar condiciones sostenibles de seguridad, desarrollo y gobernabilidad en todo el país.

PARTE I

DIAGNÓSTICO: LA AMENAZA REAL



Para diseñar una estrategia eficaz, hay que entender con precisión la naturaleza del adversario. Colombia no enfrenta hoy una guerrilla con proyecto político: enfrenta organizaciones multi-crimen transnacionales que usan el lenguaje político como fachada, pero cuyo motor real es económico.

1.1 Estructuras multi-crimen transnacional

Los grupos armados ilegales han mutado. Son hoy organizaciones descentralizadas y horizontales, con presencia en corredores estratégicos y articuladas con redes internacionales del crimen —carteles de narcotráfico, Hezbolá, regímenes como el venezolano— que les proveen logística, mercados y protección política. No buscan tomar el poder: buscan controlarlo desde adentro mediante la captura de municipios, departamentos y rentas estatales.

Los corredores críticos son: Putumayo-Nariño, Catatumbo-Arauca, Chocó-Urabá-Darién, La Guajira, Amazonas, Cauca-Huila-Caquetá, y la franja binacional Venezuela-Colombia bajo control del ELN. En estas zonas operan con tecnología de punta: drones, comunicaciones satelitales, armamento sofisticado.

1.2 El narcotráfico y el tráfico local como columna vertebral

El tráfico de drogas no es solo un negocio de exportación: es el mecanismo de control territorial más eficaz. La distribución local —en barrios, colegios, parques, veredas, “ollas”— instrumentaliza al campesino, al comerciante y al transportador, entretejiendo lo legal con lo ilegal. El Estado que no controla esa distribución granular pierde el territorio sin disparar un tiro.

1.3 Economías criminales masivas y lavado de activos

Las rentas criminales abarcan narcotráfico, minería ilícita, deforestación, extorsión, contrabando y tráfico de personas. Con esos recursos, los grupos compran armamento, corrompen funcionarios y construyen legitimidad social (escuelas, vías, puestos de salud). El lavado de activos —incluido el “pitufo” mediante microtransferencias— permite reciclar esas rentas en la economía formal, haciéndolas casi invisibles.

1.4 Gobernanza criminal

En múltiples territorios, los grupos armados han reemplazado progresivamente funciones propias del Estado: cobran impuestos ilegales, resuelven conflictos, con-

trolan procesos electorales, cooptan las Juntas de Acción Comunal y regulan la vida económica y social de las comunidades.

Esta situación configura una verdadera gobernanza criminal, entendida como la capacidad de organizaciones ilegales para sustituir o competir con la autoridad estatal mediante el ejercicio simultáneo de coerción, regulación social, provisión de bienes y servicios, captura institucional y control económico del territorio.

Este fenómeno se consolida cuando se superan determinados umbrales críticos de habitabilidad institucional: un incremento sostenido de la violencia relevante, la expansión territorial de las estructuras criminales, la pérdida de la capacidad estatal de monitoreo y verificación y la erosión de la legitimidad de las instituciones.

Una vez estos umbrales son sobrepasados, el espacio de gobernabilidad democrática se contrae y es sustituido por un orden impuesto por las organizaciones criminales, generando dependencia económica, control social y una aceptación forzada o resignada de su presencia ante la ausencia de alternativas legítimas.

1.5 Debilitamiento crítico de la Fuerza Pública

Desde 2015, la Fuerza Pública se redujo en más de 100.000 efectivos: 70.000 en las Fuerzas Militares y 30.000 en la Policía. A esto se suman recortes presupuestales, deterioro del liderazgo estratégico, pérdida de capacidades de inteligencia y un marco jurídico que genera inseguridad jurídica para el personal en operaciones. El resultado es una Fuerza Pública debilitada frente a un crimen fortalecido.

1.6 Ausencia estatal en el territorio

Existen zonas sin ninguna presencia institucional del Estado. Sin vías secundarias y terciarias, sin conectividad digital, sin proyectos productivos alternativos, la economía ilegal es la única opción viable para muchos colombianos. La pobreza y el aislamiento no causan el crimen, pero le dan el terreno fértil que necesita para crecer.

ESTADO DE LOS GRUPOS ARMADOS

Crimen Organizado Transnacional, Gobernanza Criminal y Amenazas Emergentes a la Democracia y la Seguridad Hemisférica

Fuentes: FIP, CORE, CICR, Contraloría, Defensoría del Pueblo y UNODC

EGC (Ejército Gaitanista de Colombia) Clan del Golfo:

Pie de fuerza: 9.915 integrantes
Injerencia: 292 municipios
Economías ilícitas: Narcotráfico, minería ilegal, extorsión y tráfico migratorio.

CDS (Comuneros del Sur)

Pie de fuerza: 251 integrantes
Injerencia: 14 municipios
Economías ilícitas: Narcotráfico, minería ilegal y extorsión.

SM (Segunda Marquetalia)

Pie de fuerza: 573 integrantes
Injerencia: 211 municipios
Economías ilícitas: Narcotráfico, minería ilegal y extorsión.

ACSN Autodefensa Conquistadoras de la Sierra Nevada

Pie de fuerza: 620 integrantes
Injerencia: 22 municipios
Economías ilícitas: Narcotráfico, y extorsión.

EMC (Estado Mayor Central)

Pie de fuerza: 4.176 integrantes
Injerencia: 131 municipios
Economías ilícitas: Narcotráfico, minería ilegal y extorsión.

CN-EB (Coordinadora Nacional Ejército Bolivariano)

Pie de fuerza: 2.144 integrantes
Injerencia: 42 municipios
Economías ilícitas: Narcotráfico, minería ilegal, extorsión y deforestación.

EMBF Estado Mayor de Bloques y Frente

Pie de fuerza: 2.958 integrantes
Injerencia: 104 municipios
Economías ilícitas: Narcotráfico, minería ilegal, extorsión y deforestación.

ELN (Ejército de Liberación Nacional)

Pie de fuerza: 6.877 integrantes
Injerencia: 217 municipios
Economías ilícitas: Narcotráfico, minería ilegal, extorsión y secuestro.

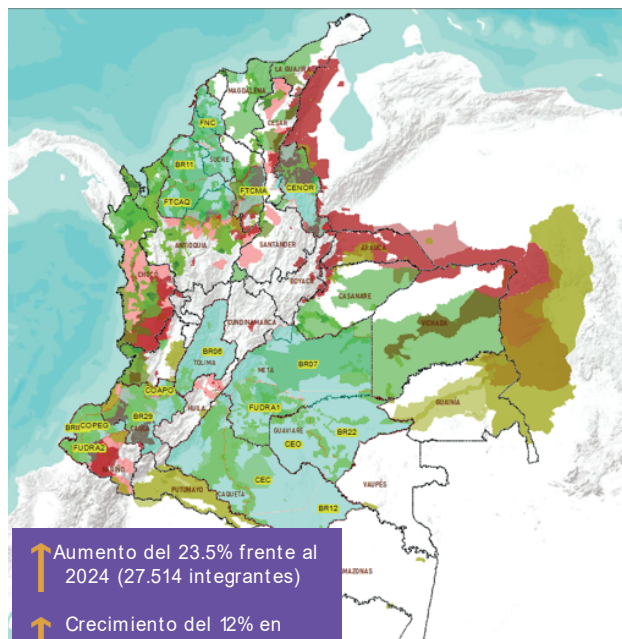
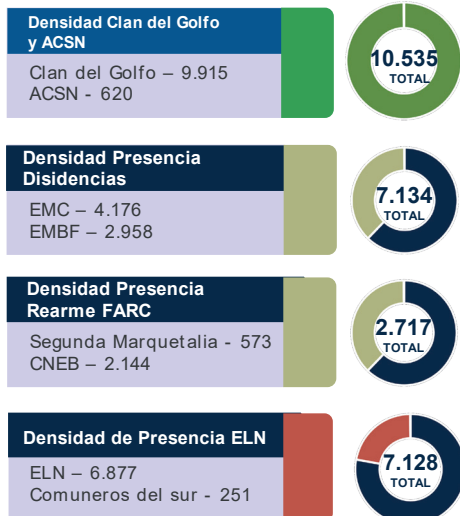
Total de Integrantes de los grupos armados **27.514**

Un total de **518** Municipios con presencia de Grupos armados,

Más **272** en Alerta temprana. Total de **790** municipios en alerta de presencia de grupos armados.

¿CÓMO ESTAMOS?

Número de Integrantes por Grupo Armado



↑ Aumento del 23.5% frente al 2024 (27.514 integrantes)

↑ Crecimiento del 12% en expansión territorial (518 municipios)

Desarticulación de política de seguridad, política de paz y política criminal

PARTE II

ESTRATEGIA INTEGRAL: 5 PILARES

CONCEPTO ESTRATÉGICO

Los cinco pilares conforman un sistema estratégico integrado, simultáneo e interdependiente. Ningún pilar produce resultados sostenibles de manera aislada; cada uno potencia y depende de los demás. Su implementación se materializa mediante el Modelo de Recuperación Territorial diferenciado (MRTd), que adapta la intervención del Estado a las condiciones específicas de cada territorio, integrando seguridad, justicia, transformación institucional y desarrollo para recuperar el control institucional y territorial y consolidar una presencia estatal legítima y permanente bajo un enfoque de seguridad multidimensional.

2.1

PILAR 1

SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL

Desde una perspectiva sistémica, la gobernanza criminal no debe analizarse como el resultado de una sola variable, sino como una configuración dinámica de tensiones entre la capacidad del Estado, el poder de las organizaciones criminales y las condiciones de las comunidades. En consecuencia, las intervenciones públicas no pueden limitarse a la neutralización de actores ilegales; deben modificar las relaciones que permiten su consolidación, recuperar la legitimidad institucional y evaluar el éxito de la acción estatal a partir de la trayectoria de recuperación del territorio y no únicamente de resultados operacionales aislados.

2.1.1 Dirección Estratégica: Política de Estado

La raíz de la debilidad estratégica de Colombia es que la seguridad ha sido política de gobierno, no de Estado. Cada administración reinventa la estrategia, rompe alianzas internacionales de inteligencia y cambia el mando militar por criterios políticos. El primer paso es corregir eso.

URGENTE E INMEDIATO

- Formular y tramitar una Ley de Seguridad y Defensa Nacional que defina el sistema, los roles, el marco presupuestal y los objetivos de largo plazo.
- Crear por ley el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional como instancia permanente de dirección estratégica interinstitucional.
- Establecer una Consejería de Seguridad en Presidencia con capacidad técnica real y articulación con el DNP.
- Crear un sistema de evaluación con indicadores vinculados al presupuesto: sin resultados, sin recursos.

IMPORTANTE

- Diseñar un concepto estratégico integral de largo plazo, independiente de ciclos electorales, con visión de 10-20 años.
- Blindar las alianzas estratégicas de inteligencia con socios internacionales (EE.UU., Israel, UK, OTAN) para que no dependan del gobierno de turno.
- Profesionalizar la selección de comandantes de Fuerza Pública con criterios técnicos y meritocráticos, no políticos.
- Vincular el plan de desarrollo nacional con la estrategia de seguridad y defensa con asignación presupuestal multianual.

ESTRATÉGICO

- Actualizar el mapa criminal de Colombia con metodología de conteo y focalización tipo Pareto.
- Revisar la directiva 015 sobre grupos armados organizados y actualizarla.
- Revisar el sistema de offsets en adquisición de equipos para fortalecer capacidades esenciales.
- Blockchain. Contratación inteligente (Smart Contracts).

2.1.2 Recuperación y fortalecimiento de capacidades operacionales y de inteligencia.

La recuperación y fortalecimiento de las capacidades estratégicas del Estado, especialmente en inteligencia, liderazgo, tecnología e interoperabilidad, es un requisito para el éxito de la estrategia. Sin ellas, las operaciones pierden capacidad de anticipación, precisión y efectividad frente a las amenazas.

URGENTE E INMEDIATO

- Recuperar y fortalecer el Sistema Nacional de Inteligencia y Contrainteligencia, integrando inteligencia humana, técnica, financiera y criminal con capacidades de inteligencia artificial, analítica de datos, interoperabilidad e intercambio de información entre Fuerzas Militares, Policía, Fiscalía y organismos internacionales (INTERPOL, EUROPOL, AMERIPOL).
- Reactivar las burbujas de inteligencia y el CI2Bacrim para la articulación operativa entre Fuerza Pública y Fiscalía.
- Fortalecer la Junta de Inteligencia Conjunta (JIC) como instancia permanente de coordinación estratégica.
- Depurar los organismos de seguridad mediante un robusto sistema de contrainteligencia y gestión de riesgos internos.
- Vincular personal altamente especializado y recuperar capacidades críticas mediante el aprovechamiento de reservistas y expertos.

IMPORTANTE

- Desarrollar capacidades nacionales de ciberseguridad, guerra electrónica, operaciones en el ciberespacio y protección de infraestructuras críticas.
- Implementar una cartografía criminal digital y un sistema nacional de monitoreo territorial basado en analítica de datos e inteligencia geoespacial.
- Fortalecer el ecosistema nacional de innovación para la defensa, articulando la industria (INDUMIL, COTECMAR y sector tecnológico) con las necesidades estratégicas de las Fuerzas Militares y la Policía.
- Consolidar redes ciudadanas de cooperación mediante programas de incentivos, recompensas y canales seguros de suministro de información.



FOTO: COTECMAR

2.1.3 Campañas Militares y Policiales focalizadas y recuperación del control institucional del territorio.

El objetivo no es solo derrotar estructuras criminales, sino restablecer el control institucional y la legitimidad del Estado. Cada territorio requiere una intervención integral y diferenciada que combine seguridad, justicia, desarrollo y fortalecimiento institucional. Esta lógica conduce a la propuesta del Modelo de Recuperación Territorial Diferenciado (MRTd) como mecanismo para recuperar, estabilizar, transformar y consolidar el territorio de manera sostenible.

URGENTE E INMEDIATO

- Identificar y atacar objetivos de alto valor por niveles: nacional, regional, municipal. Enfoque Pareto: los pocos que generan el mayor daño.
- Desplegar operaciones simultáneas en los corredores críticos (Catatumbo, Pacífico, Sur del País) para evitar efecto globo.
- Reclasificar grupos criminales: terroristas vs. estructuras criminales no terroristas, con estrategia diferenciada.
- Establecer centros de fusión regional para coordinación entre FF.MM. Policía, Fiscalía, UIAF y autoridades territoriales.
- Recuperar rápidamente vías bloqueadas (Plan Meteoro) con unidades de armas no letales y judicialización inmediata.

IMPORTANTE

- Desarrollar un modelo de focalización territorial por colores: Rojo (acción ofensiva), Amarillo (contención y estabilización), Verde (consolidación).
- Fortalecer los Carabineros para seguridad rural. Evaluar la creación de una gendarmería rural a mediano plazo.
- Activar y rotar reservas entrenadas en zonas críticas.
- Tener “Once Macarenas”: planes integrales territoriales con acción unificada del Estado y el sector privado.
- Establecer un índice de control territorial efectivo como indicador estratégico.
- Batallones de ingenieros como herramienta de consolidación territorial.

ESTRATÉGICO

- Estandarizar comunicaciones y tácticas, técnicas y procedimientos (TTP)
- Recuperar articulación con la OTAN en el marco del estatus de socio global
- Fortalecer y revisar procedimientos ante asonadas, secuestros de tropas y protesta social violenta.

2.1.4 Seguridad Ciudadana y Convivencia

La seguridad en ciudades y zonas rurales requiere un enfoque diferenciado. Los menores y la ruralidad han sido históricamente excluidos de las políticas de convivencia.

URGENTE E INMEDIATO

- Intervenir las cárceles que hoy funcionan como nichos de operaciones criminales. Eliminar el uso de estaciones de policía como centros de reclusión permanentes.
- Reestructurar completamente la UNP (Unidad Nacional de Protección): gobernanza, procesos, perfiles y controles.
- Fortalecer capacidades tecnológicas de seguridad ciudadana: reconocimiento facial, big data, LPR, drones, salas de monitoreo.
- Fortalecer frentes de seguridad gremiales y ciudadanos (modelo Fedegán y similares).

IMPORTANTE

- Revisar la formación ciudadana desde la escuela: democracia, valores, civismo, cultura de legalidad.
- Instalar en la agenda educativa salud mental y métodos alternativos de solución de conflictos (MASC).
- Liberar a la Policía de funciones sustituibles (espectáculos, tránsito urbano) para concentrarla en operaciones críticas.
- Clarificar el marco constitucional sobre guardias indígenas, campesinas y cimarronas: articulación armónica con la Fuerza Pública, sin extralimitación territorial.

2.1.5 Reglas para el sometimiento de grupos armados organizados.

El Estado puede establecer mecanismos de sometimiento para facilitar la desarticulación de organizaciones armadas y criminales. Sin embargo, estos procesos deben orientarse exclusivamente al restablecimiento del imperio de la ley y no pueden convertirse en instrumentos para fortalecer estructuras criminales, garantizar impunidad o preservar sus economías ilícitas.

Condiciones mínimas irrenunciables:

El cese definitivo de las actividades criminales es el punto de partida; el sometimiento pleno a la justicia, la desmovilización, el desarme y el desmantelamiento de la organización constituyen el punto de llegada.

- Ningún proceso de sometimiento podrá afectar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición.
- Los beneficios solo podrán otorgarse como resultado del cumplimiento efectivo de las condiciones de sometimiento y la colaboración verificable con la justicia
- Ninguna persona privada de la libertad por delitos graves podrá ejercer funciones de representación o vocería que desnaturalicen el proceso de sometimiento.
- El sometimiento al imperio de la ley no podrá utilizarse como mecanismo para promover reformas constitucionales o institucionales ajenas a su objeto.
- Los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad deberán investigarse y sancionarse conforme a las obligaciones nacionales e internacionales del Estado; no podrán ser objeto de impunidad.
- El delito político debe eliminarse del ordenamiento: genera incentivos perversos para nuevas estructuras criminales.
- La mejor política de sometimiento es el fortalecimiento del Estado. Sin control institucional del territorio, presencia permanente y aplicación efectiva de la ley, no existe un sometimiento sostenible ni una seguridad duradera.

2.2

PILAR 2

JUSTICIA ARTICULADA CON SEGURIDAD

Una Fuerza Pública que captura y una justicia negligente no produce seguridad. La articulación real entre ambas es una condición estructural. Este pilar requiere transformaciones en cinco frentes: el marco legal, el procedimiento penal, la digitalización, la lucha contra la corrupción y la justicia territorial.

2.2.1 Marco jurídico renovado

El ordenamiento jurídico actual presenta vacíos, rigideces y normas que generan inseguridad jurídica para los operadores de justicia y la Fuerza Pública. La reforma no es punitiva por sí misma: es para hacer el sistema más eficaz y proporcional.

URGENTE E INMEDIATO

- Armonizar el DIH con el derecho interno: clarificar qué es conflicto armado, qué actúa el DIH y qué el derecho penal ordinario.
- Fortalecer la seguridad jurídica de los miembros de la Fuerza Pública: cuerpos especializados en su defensa, fuero claro entre justicia ordinaria y militar.
- Criminalizar agresiones a servidores públicos con agravantes, especialmente policías y soldados en servicio.
- Revisar y reglamentar la protesta social y la movilización pacífica (Art. 37 CP): hoy opera sin marco legal adecuado.

IMPORTANTE

- Elevar el Código Penal a rango de ley estatutaria para darle estabilidad y sustraerlo del populismo punitivo.
- Revisar el concepto de reincidencia e incorporar el de “recurrente” con la Ley de los Tres Strikes.
- Restablecer el concepto de penas efectivas. Revisar subrogados penales: quien robe al Estado no tendrá casa por cárcel.
- Reformar la Ley de Justicia y Paz en una Ley de Sometimiento para estructuras criminales, con condiciones exigentes.
- Establecer inhabilidad política permanente para crímenes de lesa humanidad.

ESTRATÉGICO

- Revisar el marco jurídico del servicio militar: incentivos, exenciones y plan de movilización de reservas.
- Revisar la Ley del Vigilante para habilitar su cooperación efectiva con la Fuerza Pública.
- Fortalecer el control interno y el código disciplinario especial para la Fuerza Pública.

2.2.2 Transformación procesal penal: agilidad y proporcionalidad

El Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA) está congestionado, es lento y concentra energía en delitos menores. Se necesita una reforma estructural que lo libere para enfocarse en el crimen de alto impacto.

URGENTE E INMEDIATO

- Establecer Tribunales de Flagrancia con equipos de intervención inmediata (CTI, fiscales, policía, inteligencia) para resolver casos en horas.
- Tribunales móviles que se desplacen a territorios sin acceso judicial, con audiencias virtuales y módulos digitales ciudadanos.
- Reformar el SPOA: eliminar fases ineficientes, introducir audiencias concentradas y autorizar absoluciones anticipadas cuando la evidencia es clara.
- Restringir el principio de oportunidad en delitos de crimen organizado: solo operará con colaboración efectiva y entrega de información clave.

IMPORTANTE

- Crear jueces especializados en macrocriminalidad: lavado de activos, financiación del terrorismo, crimen transnacional.
- Mapa judicial único y redistribución del talento humano según carga procesal y conflictividad real.
- Implementar justicia restaurativa para delitos de baja lesividad y alta recurrencia (hurtos simples, conflictos vecinales): descongestiona el sistema penal ordinario.
- Casas de justicia restaurativa en territorios con conflicto comunitario recurrente, articuladas con servicios sociales.
- Revisar la tutela como tercera instancia: restringirla contra sentencias y crear jueces especializados en derechos constitucionales.

ESTRATÉGICO

- Ampliar facultades de inspectores de policía para delitos menores en municipios sin acceso judicial.
- Jueces municipales con competencia múltiple para delitos penales, civiles y de menor impacto.

2.2.3 Justicia digital

La justicia sigue operando con lógicas analógicas del siglo XX. La transformación digital no es un lujo: es la condición para que el sistema pueda escalar su cobertura a todo el territorio.

URGENTE E INMEDIATO

- Crear una plataforma nacional de justicia digital: radicación, evidencia digital, audiencias remotas, providencias, firma electrónica. Accesible desde cualquier dispositivo.
- Habilitar la virtualidad en todos los procesos penales sin excepción.
- Implementar transcripción automática de audiencias y clasificación automática de expedientes.

IMPORTANTE

- Sede electrónica de justicia como servicio digital: el ciudadano participa sin desplazarse a sedes físicas.
- Sistema de analítica judicial para identificar patrones de congestión, cuellos de botella y desempeño.
- Gobernanza algorítmica: marco legal y ético para el uso de IA en decisiones judiciales, con revisión humana y protección de datos.
- Cooperación internacional para transferir tecnología judicial (modelos de UE, Brasil, UK).

2.2.4 Corrupción: tolerancia cero

La corrupción es el lubricante del crimen organizado. Sin atacarla, todas las demás reformas quedan expuestas a ser capturadas.

URGENTE E INMEDIATO

- Aplicar con rigor las Leyes 1474/2011 y 2195/2022 (estatuto anticorrupción): procesamiento efectivo, no declarativo.
- Extinción de dominio para bienes de corruptos, sin beneficios de casa por cárcel ni principio de oportunidad.
- Fortalecer tipos penales y agravantes para corrupción que afecte seguridad y justicia.

IMPORTANTE

- Crear colegios de elección meritocrática para cargos altamente sensibles: UIAF, SAE, DIAN, Migración Colombia.
- Observatorio de eficiencia judicial con participación de academia, sector privado y sociedad civil.
- Destinar recursos del SGP específicamente a seguridad y justicia, con indicadores de gasto transparentes.

2.3

PILAR 3

COLAPSAR LAS ECONOMÍAS CRIMINALES

El crimen no persiste por ideología sino por rentabilidad. Mientras las rentas ilegales sean masivas, siempre habrá voluntad de reconstruir las estructuras armadas. La estrategia debe hacer que el crimen sea antieconómico: costoso, riesgoso y sin donde esconder el dinero.

Estrategia Central

Se requiere una Estrategia Nacional contra las Economías Criminales, complementada con estrategias contra la Extorsión y el Lavado de Activos, lideradas por un Gabinete Nacional integrado por la DIAN, UIAF, SAE, Fiscalía General de la Nación, Fuerzas Militares, Policía Nacional, DNI y demás entidades competentes, con coordinación permanente, capacidad de decisión, metas comunes e indicadores compartidos.

Como componente operativo, deberán establecerse Centros de Fusión de Inteligencia Financiera (CFIF) en territorios como Catatumbo, Urabá, Pacífico Sur y Arauca, para integrar las capacidades de inteligencia financiera, tributaria, patrimonial y judicial, identificar y afectar las redes económicas criminales y coordinar acciones de investigación, judicialización y extinción de dominio desde los territorios.

2.3.1 Producción Ilícita: Atacar las rentas en origen

URGENTE E INMEDIATO

- Empezar en Parques Nacionales: atacar estructuras criminales de coca, marihuana, minería ilícita y deforestación. Es la victoria temprana más simbólica y jurídicamente sólida.
- Definir marco jurídico que permita enfrentar los cultivos industriales y laboratorios de cocaína ubicados en jurisdicciones indígenas, garantizando simultáneamente el respeto por la autonomía de las comunidades y el principio de que ningún territorio puede quedar por fuera de la autoridad legítima del Estado.
- Reanudar la aspersión aérea tecnificada dentro del marco de la Sentencia C-226, con comisión de seguimiento técnico-jurídico.
- Declarar los cultivos industriales de coca como objetivos militares.
- Interdicción en fuente: cortar canales de suministro de insumos (ácido clorhídrico, gasolina, explosivos).

IMPORTANTE

- Viceministerio contra estructuras criminales transnacionales en el MinDefensa: articulación y coordinación de todas las capacidades.
- Incentivar la delación de activos ilícitos con sistema de recompensas significativas condicionado a resultados.
- Trazabilidad de mercurio, explosivos de Indumil y maquinaria amarilla: registrar uso final obligatoriamente.
- Focos de intervención antinarcóticos por región, con uso prioritario de drones para localizar laboratorios.
- Blockchain para lavado de activos. Desarrollo de herramientas IA.

2.3.2 Finanzas criminales: Colapsar el lavado de activos

URGENTE E INMEDIATO

- Establecer Centros de Fusión de Inteligencia Financiera (CFIF) en los principales territorios fuente de las economías criminales. Despolitizar y fortalecer la UIAF: darle autonomía técnica, mayor presupuesto y herramientas de blockchain para trazabilidad.
- Prohibir el registro de inmuebles y vehículos que no demuestren pago por transferencia bancaria. El efectivo deja de ser instrumento de registro.
- UIAF más activa en el pitufeo: microtransferencias usadas para lavar activos. Hoy es el punto ciego del sistema.
- Restringir el efectivo en estaciones de gasolina en zonas coca-laras: solo ventas con soporte electrónico.

IMPORTANTE

- Centralizar la compra de oro en el Banco de la República: bancarización obligatoria de mineros.
- Anotar en el título de propiedad el uso ilícito del predio; en casos graves, expropiación exprés.
- Articular UIAF con Fiscalía, Contraloría, DIAN y POLFA en células mixtas para casos de macrocriminalidad.
- Revisar si la UIAF debe beneficiarse económicamente de las confiscaciones que identifica como incentivo institucional.

2.3.3 Lavado de activos: Extinción de dominio exprés y SAE reformada

El sistema actual de administración y liquidación de bienes incautados es lento, opaco y propenso a la corrupción. Necesita una reforma estructural.

URGENTE E INMEDIATO

- Extinción de dominio EXPRES: inversión de la carga de la prueba. Si no demuestra origen lícito en tres meses, el bien se pierde. Liquidación inmediata con descuento profundo para monetizar rápido.
- Destruir todo equipo usado en actividades criminales: dragas, maquinaria amarilla, laboratorios.
- Pasar la SAE de Hacienda a la Rama Judicial. Los recursos de incautaciones deben financiar seguridad y justicia.

IMPORTANTE

- Crear una Fiducia+Fondo: todo activo incautado entra inmediatamente al fideicomiso; se liquida y el neto va al fondo de seguridad.
- Sistema de gobierno de la SAE tipo Junta del Banco de la República: independiente y técnico.
- El Consejo de Política Criminal define la destinación de los recursos provenientes de la SAE.

2.3.4 Control de fronteras, aduanas y cadenas de insumos

URGENTE E INMEDIATO

- Instalar scanners en los puertos de Buenaventura, Cartagena, Barranquilla y Santa Marta. Retenes en ríos del Pacífico. Articulación con aduanas de EE.UU., España, Ecuador y Países Bajos.
- Frenar el contrabando de insumos y explosivos desde Ecuador: es la principal vía de entrada hoy.
- Reformar la POLFA: convertirla en el organismo de investigación criminal de la DIAN para delitos fiscales y aduaneros.

IMPORTANTE

- Crear una Unidad de Inteligencia Aduanera en la DIAN, con cuerpo operativo propio.
- Trasladar la inspección, verificación y control aduanero a la DIAN (hoy fragmentado).
- Estrategia integral de fronteras: terrestre, aérea, marítima, fluvial, espacial y cibernética, articulada entre ministerios.



2.4

PILAR 4

REFORMA DEL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO

Las cárceles colombianas son hoy centros de operación criminal: los líderes de las estructuras dirigen negocios y ordenan crímenes desde adentro. Mientras esto ocurra, capturar cabecillas no cambia nada. La reforma penitenciaria es urgente e inseparable de la estrategia de seguridad. El sistema penitenciario y carcelario en Colombia integrado por instituciones que coordinan, articulan y orientan que directa o indirectamente participan en el servicio y funcionamiento del sistema, su intervención debe ser integral para obtener resultados positivos en su intervención.

2.4.1 Posibles alternativas para INPEC - USPEC

El INPEC no admite más reformas parciales. Tiene 84 sindicatos infiltrados por economías criminales. La solución requiere una de estas dos rutas:

- Alternativa A: Crear un nuevo organismo de seguridad del Estado con manejo de armas y prohibición de sindicalización, mediante acto legislativo. Categoría equivalente a Fuerza Pública.
- Alternativa B: Crear una Fuerza Penitenciaria dentro del Ministerio de Defensa, adscrita pero autónoma. Evita la sindicalización y politización.

Es urgente e importante definir el personal del cuerpo de custodia y vigilancia, con su respectivo régimen y naturaleza jurídica, como un organismo armado de carácter civil permanente.

En cualquier caso de las alternativas, la función de vigilancia y seguridad debe ser estatal y armada. La administración y resocialización de presos de baja peligrosidad puede tercerizarse, según la necesidad a entidades, territoriales o privados.

2.4.2 Nueva infraestructura carcelaria

URGENTE E INMEDIATO

- Política Penitenciaria y Carcelaria. Analizar documentos CONPES 2797 DE 1995 y 4157 de 2025.
- Aumentar sustancialmente la oferta carcelaria: las cárceles actuales son edificios viejos e inadecuados. Colonias penitenciarias tipo Acacias y cárceles urbanas en edificios de alta capacidad.
- Plan Nacional de Política Criminal. Estrategia Integral: Prevención general del Delito, Prevención específica del delito y Rehabilitación y reintegración social.
- Incorporar la gestión carcelaria en el SGP: los alcaldes y gobernadores deben asumir su responsabilidad legal sobre sindicatos.
- Separación inmediata de internos por peligrosidad, tipo de delito y fase de rehabilitación.
- Bloqueo total de comunicaciones ilegales desde las cárceles: celdas tipo Faraday, vigilancia electrónica.

IMPORTANTE

- Viabilizar cárceles tercerizadas y con participación privada para presos de mediana y baja peligrosidad.
- Sistema de clasificación criminológica, psicológica y de riesgo social para todos los internos, con monitoreo continuo.
- Crear la Unidad de Pago por Capitación Carcelaria: separar alimentación, reclusión y resocialización para transparentar el gasto.

2.4.3 Rehabilitación productiva y resocialización

Una cárcel que no resocializa es una inversión perdida. El modelo debe combinar trabajo, educación y seguimiento postpenitenciario.

URGENTE E INMEDIATO

- Trabajo obligatorio, supervisado y remunerado (normas OIT): talleres industriales, agrícolas o de servicios. El trabajo paga parte del costo de reclusión y financia la resocialización.
- Escuelas carcelarias desde alfabetización hasta educación superior. Programas obligatorios de reeducación cívica, resolución de conflictos y habilidades laborales.
- Implementación del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA): Menores de 14 años responsable ICBF, de 14 a 18 años Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SNCRPA) Decreto Decreto 1885 de 2015.

IMPORTANTE

- Plan personalizado de salida: lugar donde vivir, trabajo garantizado desde la cárcel, acompañamiento psicosocial.
- Monitoreo postpenitenciario con brazalete electrónico para seguimiento y reducción de reincidencia.
- Participación de universidades, ONG, iglesias y sector privado en programas de reinserción.
- Supervisión internacional continua: CICR, ONU, organizaciones de DDHH. Publicación de indicadores clave trimestrales.



2.5

PILAR 5

DESARROLLO TERRITORIAL PRODUCTIVO

El desarrollo territorial sostenible se construye alrededor de Nodos Productivos, concebidos como espacios donde el Estado concentra y articula infraestructura, seguridad, justicia, servicios públicos, financiamiento, asistencia técnica, conectividad y acceso a mercados para hacer viable una actividad económica con potencial en cada territorio. A partir de estos nodos se integran las demás intervenciones institucionales, se generan oportunidades legales de ingreso, se fortalecen las economías locales y se reduce de manera sostenible la dependencia de las economías criminales.

Concepto Central: Nodo Productivo

Un nodo productivo es la articulación de una actividad económica principal (palma, cacao, café, turismo, minería legal, acuicultura) con los bienes públicos que la hacen viable: vías terciarias, conectividad digital, formación para el trabajo, asistencia técnica, financiamiento y comercialización. Sin esa completitud y concurrencia, los proyectos fracasan.

2.5.1 Identificación y priorización territorial

URGENTE E INMEDIATO

- Identificar los 15 territorios críticos con mayor conflicto y potencial productivo (Micay, Catatumbo, Bajo Cauca, Serranía de Perijá y San Lucas, norte del Chocó, entre otros) y formular un CONPES de intervención para cada uno.
- Masificar el catastro multipropósito: habilita titulación masiva de predios, focaliza apuestas productivas y diferencia áreas de protección vs. desarrollo.
- Titulación masiva de predios: primera UAF gratis, segunda con 50% de descuento, excedentes a banco de tierras.

IMPORTANTE

- Catastro multipropósito actualizado en todo el territorio nacional, con actualización de la UAF.
- Consejos mixtos público-privados regionales para hacer seguimiento a las transformaciones territoriales.
- Comités Universidad-Empresa-Estado en los territorios para articular conocimiento, inversión y gobierno.

2.5.2 Nodos productivos y bienes públicos encadenados

La intervención en cada territorio debe ser completa y simultánea. Los proyectos a medias no generan masa crítica suficiente para cambiar el territorio.

URGENTE E INMEDIATO

- Desarrollar cultivos industriales en zonas contaminadas: palma, cacao, café, marañón, aguacate, pimienta, sachá inchi, porcicultura, acuicultura. Con amplia participación campesina, indígena y afro.
- Vías secundarias y terciarias como prioridad absoluta: sin conectividad física no hay mercados ni economía legal viable. Usar esquemas de obras por impuestos y obras por regalías
- Electrificación rural y conectividad digital: habilitan redes de seguridad, formación y comercialización.

IMPORTANTE

- Financiar la transición del campesino hacia economías legales: crédito para cultivos comerciales + renta básica durante el período de espera de la primera cosecha.
- Asistencia técnica integral: semillas mejoradas, riego, maquinaria agrícola, fertilizantes, beneficio de cosecha.
- Comercializadoras internacionales que conecten la producción local con los mercados mundiales.
- Formalización de la minería artesanal y ancestral: bancarización, asistencia técnica, integración al mercado legal.

ESTRATÉGICO

- Masificar proyectos viales en fase 3 facilitados por entes territoriales.
- Revisar la política de subsidios agropecuarios y reorientar hacia incentivos productivos.

2.5.3 Formación para la convivencia y el trabajo

El capital humano es el multiplicador de todo lo demás. Sin formación adecuada, los proyectos productivos no generan la clase media campesina que estabiliza el territorio.

- Formación técnica y vocacional orientada a las actividades productivas del nodo territorial: extensión agropecuaria, transformación agroindustrial, logística.
- Cultura de diálogo y convivencia: resolución pacífica de conflictos, trabajo comu-

nitario, construcción de visión compartida del territorio.

- Preferencia explícita por la mujer rural en todos los programas formativos
- Programas integrales de salud mental, especialmente para jóvenes en territorios afectados por el conflicto.

El objetivo final es crear una clase media campesina con acceso a tierra, mercados y bienes públicos. Esa clase media es el mejor antídoto contra el reclutamiento criminal.

PARTE III

MODELO DE RECUPERACIÓN TERRITORIAL dIFERENCIADO MRTd Y GESTIÓN ASOCIADA



3.1 Modelo de Recuperación Territorial diferenciado (MRTd)

Construir Patria desde el territorio

La experiencia nacional e internacional demuestra que las organizaciones criminales y los grupos armados ilegales prosperan allí donde el Estado presenta limitaciones para ejercer una presencia integral, permanente y legítima. La ausencia de institucionalidad, las brechas en infraestructura, la débil prestación de servicios públicos, la limitada oferta económica y las dificultades para acceder a la justicia generan condiciones que facilitan la consolidación de economías ilícitas, el control social ejercido por actores ilegales y la conformación de modelos de gobernanza criminal o híbrida.

En este contexto, la recuperación del territorio no puede limitarse a una intervención de carácter militar o policial. Aunque la Fuerza Pública constituye el elemento inicial para restablecer las condiciones de seguridad, la consolidación del Estado exige una intervención integral, coordinada y sostenida en el tiempo, capaz de transformar las condiciones estructurales que favorecen la persistencia del crimen organizado.

Con este propósito, la presente estrategia adopta el Modelo de Recuperación Territorial diferenciado (MRTd) como metodología transversal para la implementación de los cinco pilares estratégicos. El MRTd parte del principio de que ningún territorio presenta las mismas condiciones de seguridad, gobernabilidad, desarrollo económico, capacidades institucionales o tejido social; por consiguiente, las respuestas del Estado no pueden ser uniformes ni centralizadas.

El modelo propone la microfocalización territorial, mediante la identificación de unidades geográficas priorizadas; municipios, subregiones, corredores estratégicos o áreas funcionales, donde convergen amenazas a la seguridad, economías ilícitas, debilidad institucional y vulnerabilidad social. Sobre estas áreas se desarrollarán diagnósticos integrales que permitan comprender no solo la dimensión criminal, sino también las oportunidades de desarrollo, las capacidades existentes y las necesidades expresadas por las propias comunidades.

El objetivo del MRTd es que cada intervención sea diseñada “a la medida” del territorio, por eso el componente de diferenciado, que en su momento será remplazado por el territorio donde se implemente, por ejemplo, MRT-Catatumbo. La seguridad constituye el punto de partida, pero no el fin último, cada operación de estabilización deberá estar acompañada por acciones simultáneas de justicia, infraestructura, conectividad, educación, salud, formalización económica, fortalecimiento institucional y participación ciudadana, garantizando que la recuperación del control territorial sea permanente y no transitoria.

Uno de los elementos diferenciadores del modelo es la construcción conjunta de soluciones con las comunidades. La experiencia demuestra que las intervenciones diseñadas exclusivamente desde el nivel central suelen desconocer las dinámicas locales y generar bajos niveles de apropiación social. Por ello, el MRTd incorpora mecanismos de participación que permitan identificar prioridades, construir agendas de transformación territorial y fortalecer la corresponsabilidad entre el Estado y la ciudadanía. El propósito no es únicamente recuperar territorios para el Estado, sino construir Estado con las comunidades.

Esta participación fortalece la legitimidad institucional y convierte a la población en el principal aliado para proteger las transformaciones alcanzadas. Cuando las comunidades perciben mejoras reales en su calidad de vida y participan activamente en la definición de los proyectos que impactan su territorio, disminuye la dependencia frente a las economías ilícitas, aumenta la confianza en las instituciones y se fortalece la capacidad colectiva para rechazar el retorno de organizaciones criminales.

El MRTd también incorpora un enfoque de gestión por capacidades e indicadores. Cada territorio contará con una línea base que permita medir la evolución de variables relacionadas con seguridad, presencia institucional, acceso a servicios, infraestructura, desarrollo económico, justicia, gobernabilidad

y confianza ciudadana. Esto permitirá ajustar las intervenciones de manera permanente y orientar la asignación de recursos hacia las necesidades reales de cada región.

En consecuencia, el Modelo de Recuperación Territorial diferenciado no constituye un programa adicional, sino la metodología o modelo mediante la cual se implementan todos los componentes de la estrategia nacional de seguridad. Su finalidad es garantizar que las acciones del Estado sean simultáneamente diferenciadas, coordinadas, medibles y sostenibles, consolidando territorios seguros, competitivos y resilientes donde la autoridad legítima del Estado prevalezca sobre cualquier forma de gobernanza criminal.

3.2. Fases del Modelo de Recuperación Territorial diferenciado (MRTd)

Fase I. Microfocalización y Diagnóstico Territorial

La primera fase consiste en identificar y priorizar los territorios objeto de intervención mediante un análisis multidimensional que incorpore variables de seguridad, presencia de economías ilícitas, control territorial, vulnerabilidad social, infraestructura, prestación de servicios públicos, desarrollo económico, gobernabilidad y capacidades institucionales. Este diagnóstico deberá construirse con información proveniente de la Fuerza Pública, organismos de inteligencia, autoridades territoriales, entidades sectoriales y, especialmente, mediante procesos participativos con las comunidades, permitiendo comprender las dinámicas particulares de cada territorio y definir prioridades de intervención.

Fase II. Recuperación y Estabilización

Con base en el diagnóstico, el Estado desplegará acciones orientadas a recuperar el control territorial y restablecer las condiciones mínimas de seguridad y gobernabilidad. Esta fase comprende operaciones focalizadas contra organizaciones criminales, fortalecimiento de la inteligencia, protección de la población, recuperación de infraestructura crítica y restablecimiento de la autoridad

legítima. Paralelamente, se garantizará por medio de la Gestión Asociada la llegada coordinada de las instituciones responsables de justicia, salud, educación y atención social, evitando que los vacíos institucionales sean nuevamente ocupados por actores ilegales.

Fase III. Transformación del Territorio

Una vez estabilizadas las condiciones de seguridad, se ejecutarán proyectos integrales diseñados y priorizados conjuntamente con las comunidades y las autoridades territoriales para responder a las necesidades y potencialidades específicas de cada región. Las intervenciones priorizarán el desarrollo de infraestructura vial, logística y digital; el acceso a servicios públicos esenciales; el fortalecimiento de la educación, la salud y la justicia; el desarrollo rural y urbano; la productividad, la generación de empleo, la formalización económica, la inclusión financiera y el fortalecimiento institucional.

Esta fase incorporará procesos de descentralización funcional y de asignación priorizada de recursos, que permita a los territorios contar con mayores capacidades de decisión, planeación y ejecución de inversiones, fortaleciendo el papel de gobernaciones, alcaldías y demás entidades territoriales dentro de un esquema de corresponsabilidad con el Gobierno Nacional. La inversión pública deberá responder a las prioridades definidas mediante la microfocalización territorial y los ejercicios participativos con las comunidades, garantizando una asignación eficiente, transparente y orientada a resultados.

La participación de las comunidades comprometidas será un componente permanente de esta fase, promoviendo la apropiación social de los proyectos, el control ciudadano sobre la inversión pública y la construcción de confianza entre las instituciones y la población. El propósito es que las comunidades no sean únicamente beneficiarias de las intervenciones, sino actores centrales en la planificación, ejecución, seguimiento y sostenibilidad de las transformaciones, consolidando territorios más seguros, competitivos, resilientes y con mayores oportunidades de desarrollo económico y social.



Modelo de Recuperación Territorial diferenciado (MRTd)



Fase IV. Consolidación y Resiliencia Territorial

La última fase busca garantizar que las transformaciones alcanzadas sean sostenibles en el tiempo. Para ello, se fortalecerán las capacidades institucionales locales, se establecerán mecanismos permanentes de seguimiento mediante indicadores de desempeño y se consolidarán espacios de participación ciudadana que permitan evaluar, ajustar y proteger los avances logrados. El éxito del MRTd no se medirá únicamente por la reducción de la criminalidad, sino por la capacidad del territorio para mantener instituciones legítimas, generar oportunidades económicas, garantizar derechos, fortalecer la cohesión social, el sentido patriótico y prevenir el resurgimiento de estructuras criminales.

3.3. Hacia un nuevo concepto: Acción Unificada del Estado y Gestión Asociada como mecanismos de interoperabilidad organizacional para la seguridad, el desarrollo y la estabilidad.

Evolución del concepto de control territorial

Durante muchos años, el análisis del territorio se centró en determinar quién ejercía su control. Ese enfoque fue pertinente cuando el principal desafío consistía en recuperar el espacio físico ocupado por los grupos arma-

dos ilegales. Sin embargo, la naturaleza de la amenaza ha evolucionado. Hoy las organizaciones criminales no buscan únicamente dominar el territorio, sino ejercer funciones propias de gobierno mediante el control de las economías, la influencia sobre la población, la manipulación de la información, la cooptación de instituciones y la regulación de la vida social y política de las comunidades.

En este contexto, la presencia institucional ya no constituye, por sí sola, un indicador suficiente de éxito. Existen territorios donde operan alcaldías, Fuerza Pública y entidades del Estado, pero en los que las organizaciones criminales continúan regulando la economía, resolviendo conflictos, imponiendo normas de comportamiento, restringiendo la movilidad y condicionando las decisiones colectivas. En consecuencia, recuperar el control institucional es un requisito indispensable, pero no garantiza que el Estado haya restablecido el ejercicio efectivo de la autoridad.

Por ello, el concepto de control institucional debe evolucionar hacia el de gobernanza territorial. El control militar crea las condiciones de seguridad; el control institucional organiza y fortalece la presencia del Estado; mientras que la gobernanza territorial representa el objetivo estratégico de la intervención: un escenario en el que el Estado ejerce de manera efectiva, legí-

tima y sostenible sus funciones esenciales, con capacidad para generar confianza, garantizar derechos y consolidar el desarrollo.

Desde esta perspectiva, el control institucional constituye un concepto de medios, mientras que la gobernanza territorial es un concepto de resultados. El primero refleja la presencia de las instituciones; la segunda mide su capacidad real para gobernar, resolver problemas públicos y desplazar de mane-

ra permanente la influencia de las organizaciones criminales.

En consecuencia, la intervención del Estado debe partir de una clasificación de los territorios según su nivel de gobernanza, identificando las funciones que han sido sustituidas o competidas por actores ilegales para orientar, de forma diferenciada, el empleo de las capacidades militares, policiales, judiciales, institucionales, económicas y sociales.

GOBERNANZA TERRITORIAL	
Gobernanza Estatal	El Estado ejerce efectivamente las funciones esenciales.
Gobernanza Competida	Estado y organizaciones criminales disputan o comparten funciones.
Gobernanza Criminal	Las organizaciones criminales sustituyen ampliamente funciones estatales.

Elementos del sistema criminal	Alcance
Condiciones habilitantes	Configuran el entorno favorable para el surgimiento y fortalecimiento del crimen organizado: debilidad institucional, corrupción, impunidad, vacíos de gobernanza, pobreza y desigualdad, informalidad económica, exclusión social, fronteras vulnerables y escasa presencia estatal.
Mercados criminales	Generan las rentas ilícitas e incentivos que impulsan la construcción, expansión y sostenibilidad del poder. Son espacios de intercambio económico ilegal donde existe oferta, demanda, intermediación y obtención de beneficios ilícitos: Narcotráfico, tráfico de armas, minería ilegal, contrabando, tráfico de especies, trata de personas, tráfico de migrantes, explotación sexual, extorsión, secuestro con fines económicos.
Organizaciones criminales	Transforman las rentas ilícitas en capacidades organizacionales de liderazgo, violencia, corrupción, inteligencia, logística y control territorial.
Ecosistemas criminales	Sostienen, adaptan y expanden el poder mediante redes de apoyo, alianzas, infiltración institucional, legitimidad social, innovación y resiliencia. Constituyen sistemas adaptativos complejos, integrados por actores, redes, instituciones, recursos y dinámicas que interactúan permanentemente.
Instrumentos del poder criminal	Proyectan el poder criminal mediante violencia, coerción, corrupción, captura institucional, control territorial, gobernanza criminal e influencia, materializando amenazas contra el Estado y la sociedad.
Inseguridad multidimensional	Genera impactos en las dimensiones física, económica, política, social, ambiental y cognitiva, afectando la seguridad, la gobernabilidad, la estabilidad y el desarrollo.

La inseguridad constituye el resultado de un proceso sistémico y evolutivo que se desarrolla a partir de la interacción de diversos elementos. Las condiciones habilitantes crean el entorno favorable para el surgimiento del crimen organizado; los mercados criminales generan las rentas ilícitas que financian su expansión; las organizaciones criminales convierten esos recursos en capacidades de poder; los ecosistemas criminales fortalecen su adaptación y resiliencia; y los instrumentos del poder criminal proyectan esa capacidad mediante la violencia, la corrupción y la captura institucional.

Todo ello termina produciendo una inseguridad multidimensional que impacta simultáneamente las dimensiones física, económica, política, social, ambiental y cognitiva. Comprender esta arquitectura permite intervenir sobre las causas estructurales y no únicamente sobre sus manifestaciones.

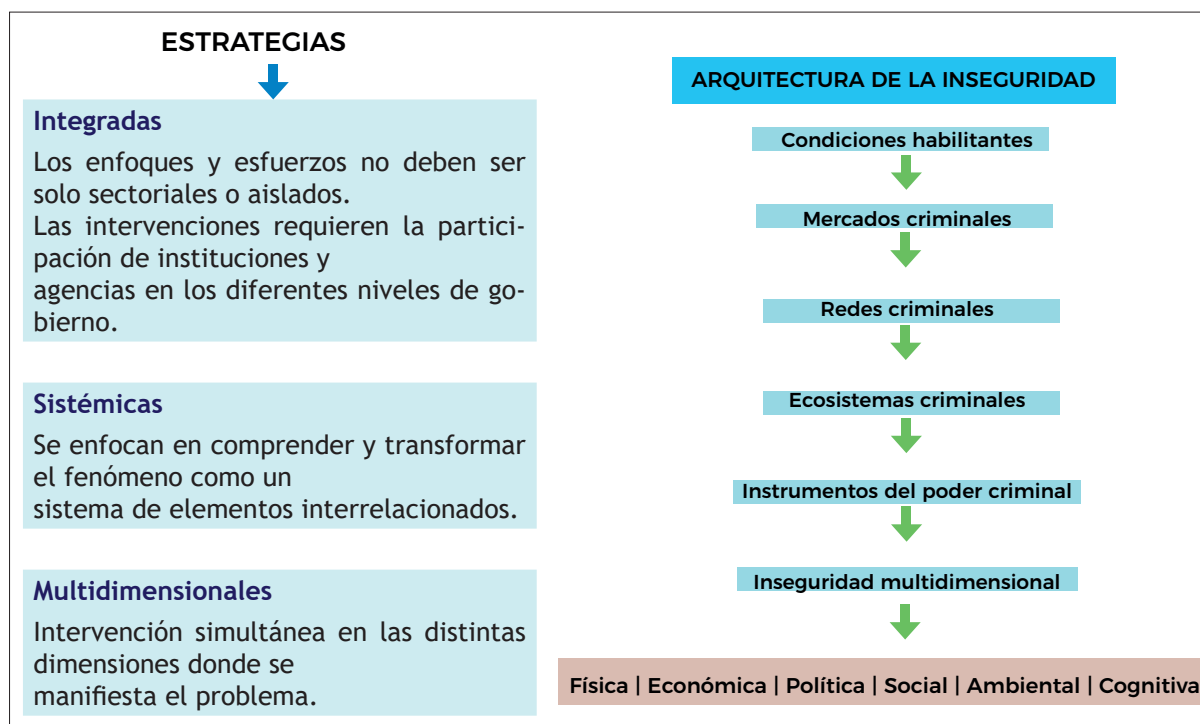
El poder criminal no surge de manera espontánea; es el resultado de un proceso continuo de construcción y consolidación. Las condiciones habilitantes facilitan la aparición del fenómeno, los mercados criminales aportan los recursos económicos, las organizaciones criminales desarrollan capacidades operacionales y los ecosistemas criminales garantizan su adaptación frente a la acción del Estado.

Una vez consolidado ese proceso, el poder criminal se proyecta mediante instrumentos como la violencia, la corrupción, la coerción, la influencia, el control territorial y la captura institucional, generando amenazas que afectan directamente al Estado y a la sociedad. Esta perspectiva permite comprender que el objetivo estratégico del crimen organizado no es únicamente obtener rentas ilícitas, sino acumular, ejercer y preservar poder.

Inseguridad multidimensional					
Física	Económica	Política	Social	Ambiental	Cognitiva
Control territorial, homicidios, lesiones, terrorismo, desplazamiento forzado y confinamiento.	Economías ilícitas, extorsión, contrabando, lavado de activos y afectación del desarrollo económico.	Corrupción, captura institucional, debilitamiento de la gobernanza y pérdida de legitimidad estatal.	Deterioro del tejido social y vulneración de DD.HH.	Deforestación, contaminación, degradación ambiental.	Desinformación, manipulación de narrativas y afectación de las percepciones y toma de decisiones.

Los efectos del poder criminal trascienden ampliamente el ámbito de la seguridad pública. En la dimensión física generan violencia, homicidios, terrorismo, desplazamientos y control territorial. En la dimensión económica fortalecen las economías ilícitas, afectan la inversión, distorsionan los mercados y facilitan el lavado de activos. En la dimensión política producen corrupción, captura institucional y debilitamiento de la gobernanza.

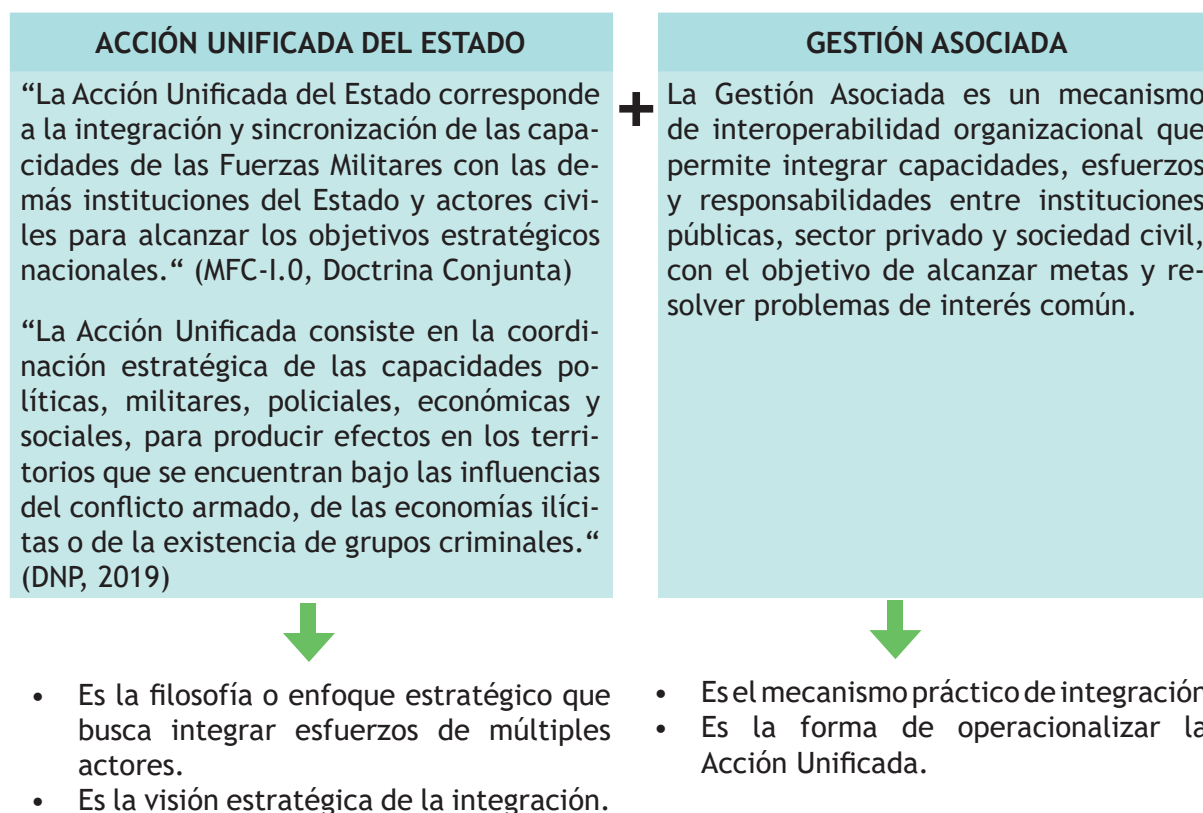
En la dimensión social deterioran la cohesión comunitaria y vulneran los derechos humanos. En la dimensión ambiental impulsan la minería ilegal, la deforestación y la contaminación de ecosistemas. Finalmente, en la dimensión cognitiva emplean desinformación, manipulación de narrativas y operaciones de influencia para afectar la percepción ciudadana y debilitar la confianza en las instituciones.



Si la inseguridad es el resultado de un sistema complejo, las respuestas del Estado también deben ser sistémicas. Por ello, las estrategias deben ser integradas, articulando las capacidades de todas las instituciones involucradas; sistémicas, comprendiendo las relaciones existentes entre los diferentes componentes del problema; y multidimensionales, interviniendo simultáneamente sobre las dimensiones física, económica, política, social, ambiental y cognitiva donde se manifiestan sus efectos. Este enfoque permite actuar no solo sobre las consecuencias visibles del crimen organizado, sino también sobre las causas que favorecen su reproducción y expansión.

Si la inseguridad es el resultado de un sistema complejo, las respuestas del Estado también deben ser sistémicas. Por ello, las estrategias deben ser integradas, articulando las capacidades de todas las instituciones involucradas; sistémicas, comprendiendo las relaciones existentes entre los diferentes componentes del problema; y multidimensionales, interviniendo simultáneamente sobre las dimensiones física, económica, política, social, ambiental y cognitiva donde se manifiestan sus efectos. Este enfoque permite actuar no solo sobre las consecuencias visibles del crimen organizado, sino también sobre las causas que favorecen su reproducción y expansión.

Hacia un nuevo concepto:



La Acción Unificada del Estado constituye el enfoque estratégico mediante el cual se integran y sincronizan las capacidades de las Fuerzas Militares, la Policía, las instituciones públicas y los actores civiles para alcanzar objetivos estratégicos nacionales. Sin embargo, toda visión estratégica requiere un mecanismo que permita convertirla en acciones concretas.

Ese mecanismo es la Gestión Asociada, entendida como un modelo de interoperabilidad organizacional que integra capacidades, esfuerzos, recursos e información entre múltiples actores para resolver problemas de interés común.

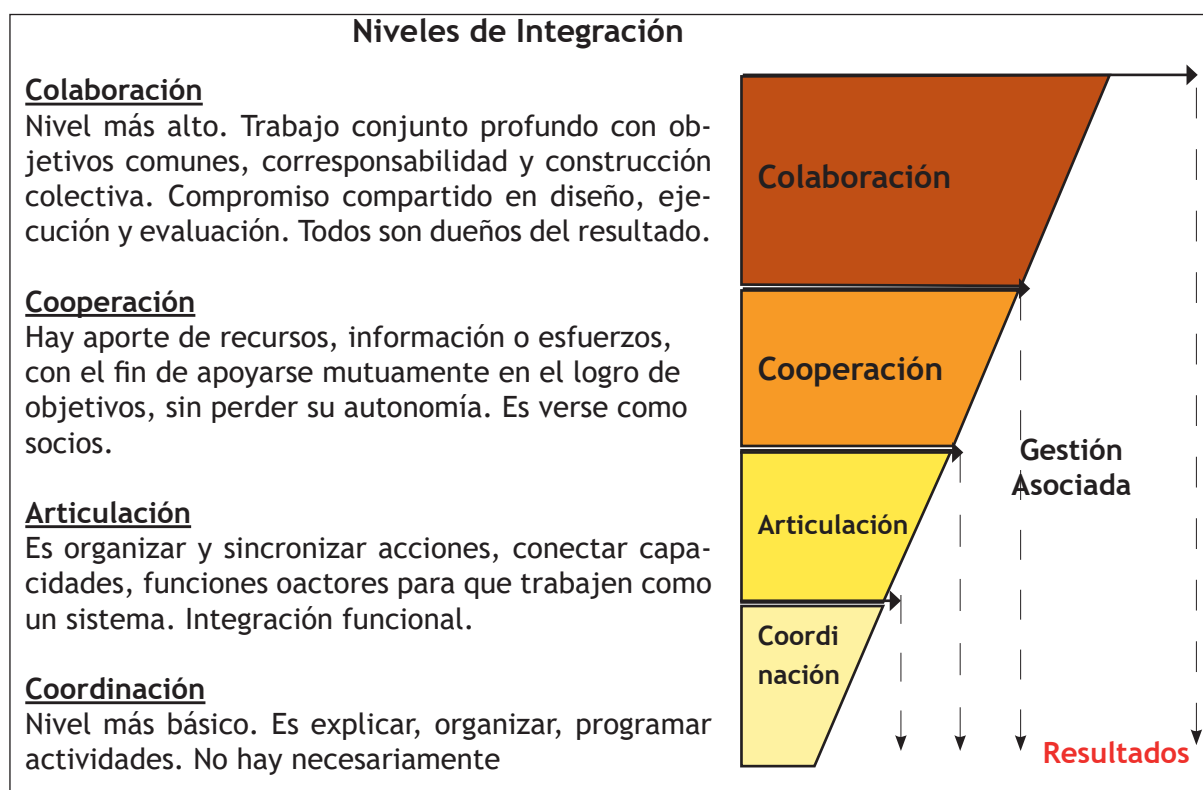
En otras palabras, la Acción Unificada define el propósito estratégico de la integración, mientras que la Gestión Asociada proporciona la metodología para hacerla efectiva.

La Gestión Asociada responde a la necesidad de enfrentar problemas cuya complejidad supera las capacidades individuales de cualquier organización.

La interdependencia entre instituciones, la rapidez de los cambios tecnológicos, la convergencia de amenazas y la limitación de recursos hacen indispensable construir mecanismos permanentes de integración.

Cuando los desafíos son compartidos, también deben ser compartidas las capacidades, la información, las decisiones y las responsabilidades.

Por ello, la Gestión Asociada se convierte en un componente esencial para fortalecer la eficacia del Estado y mejorar la calidad de las respuestas estratégicas.



Acción Unificada del Estado y Gestión Asociada

En este contexto, se definen como dos conceptos complementarios; la Acción Unificada del Estado constituye el enfoque estratégico de integración, mientras que la Gestión Asociada representa el mecanismo de interoperabilidad organizacional que permite materializar esa integración mediante la coordinación efectiva entre instituciones públicas, sector privado, academia y sociedad civil.

La interoperabilidad organizacional se desarrolla progresivamente mediante cuatro niveles de integración. La coordinación organiza actividades y facilita el intercambio básico de información; la articulación conecta capacidades y sincroniza procesos; la cooperación incorpora el intercambio de recursos, conocimientos y esfuerzos para alcanzar objetivos comunes; y la colaboración representa el máximo nivel de integración, donde existe corresponsabilidad, confianza, liderazgo compartido y construcción colectiva de soluciones.

La Gestión Asociada alcanza su mayor efectividad cuando las instituciones evolucionan hacia este último nivel, transformando la suma de esfuerzos individuales en una verdadera capacidad estratégica del Estado.

La Gestión Asociada representa una cultura de trabajo basada en la construcción colectiva de soluciones. Implica compartir objetivos, decisiones, riesgos, información y responsabilidades dentro de relaciones de confianza, complementariedad y liderazgo colaborativo.

Bajo este enfoque desaparecen las barreras institucionales y las organizaciones dejan de actuar como entidades independientes para convertirse en un sistema integrado orientado al logro de un propósito común.

El resultado es la generación de sinergias que incrementan la eficiencia, fortalecen la gobernanza y permiten producir resultados estratégicos superiores a la suma de los

esfuerzos individuales. En un entorno caracterizado por amenazas complejas y multidimensionales, esta capacidad constituye una ventaja competitiva fundamental para garantizar la seguridad, el desarrollo y la estabilidad del Estado.

Valor agregado del modelo MRTd

Este modelo introduce un cambio de paradigma respecto a las estrategias tradicionales de seguridad. Mientras estas suelen concentrarse en recuperar el control del territorio mediante operaciones de la Fuerza Pública, el Modelo de Recuperación Territorial diferenciado (MRTd) concibe la seguridad como el punto de partida para una transformación integral del territorio.

Su propósito no es únicamente derrotar a las organizaciones criminales, sino consolidar una presencia estatal legítima, permanente y funcional, construida junto con las comunidades y orientada a generar desarrollo, confianza y progreso. En esa medida, el MRTd se convierte en el mecanismo transversal que articula los cinco pilares estratégicos de esta propuesta y materializa una visión de Estado capaz de responder de manera diferenciada a la diversidad territorial de Colombia.

PARTE IV

CONDICIONES DE ÉXITO



4.1 De política de gobierno a política de Estado

La condición más importante de todas es la continuidad. Colombia ha tenido buenos programas que fueron abandonados por el gobierno siguiente: PNR, Zonas de Consolidación, PDET, Zonas Futuro. El ciclo de destrucción y reconstrucción es el mayor enemigo de la seguridad.

La solución pasa por acuerdos nacionales de las fuerzas políticas —un “Pacto de la Moncloa” colombiano en materia de seguridad— que establezcan lineamientos mínimos que ningún gobierno pueda dismantelar por razones electorales, un servicio civil estable que dé continuidad técnica, y una Ley de Seguridad y Defensa que obligue institucionalmente a los gobiernos.

4.2 Arquitectura institucional renovada

La estrategia más brillante fracasa si no hay una arquitectura institucional capaz de ejecutarla. Los elementos mínimos son: Consejo de Seguridad y Defensa Nacional con poder real; Consejería de Seguridad en Presidencia con capacidad técnica; articulación efectiva entre planeación nacional y estrategia de seguridad; y presupuesto multianual vinculado a resultados medibles.

4.3 Financiamiento adecuado y transparente

Hoy el 90% del presupuesto del Ministerio de Defensa va a gastos de funcionamiento. Quedan recursos mínimos para inversión, modernización y operaciones.

Se propone: reasignar recursos del SGP para seguridad y justicia territorial; destinación específica del impuesto al patrimonio a seguridad y justicia; y uso sistemático de los recursos provenientes de incautaciones criminales (vía SAE reformada) para financiar las operaciones.

4.4 Rendición de cuentas y legitimidad

La Fuerza Pública y el sistema de justicia reciben del ciudadano un poder extraordinario: el monopolio de las armas y el poder de privar de la libertad. A mayor poder, mayor obligación de rendir cuentas. Se necesitan indicadores claros, vinculados al presupuesto, con seguimiento ciudadano, académico y

de organismos internacionales. La transparencia no es un obstáculo para la seguridad: es su condición de sostenibilidad.

4.5 Narrativa y cultura de seguridad

Colombia necesita una narrativa democrática de la seguridad que la desidologice. Ni la seguridad es un valor de derecha ni la paz es un valor de izquierda. La seguridad es un derecho ciudadano universal, una condición para la vida digna y una responsabilidad del Estado con todos los colombianos, independientemente de su ubicación geográfica, etnia o condición social.

La Fuerza Pública debe recuperar la iniciativa en la comunicación estratégica: defender la verdad, la memoria y el relato frente a campañas de deslegitimación sistemática.

CONCLUSIÓN

Colombia tiene las capacidades humanas, institucionales y territoriales para superar los desafíos que representan el crimen organizado, las economías ilícitas y las nuevas amenazas a la seguridad.

El verdadero reto consiste en consolidar una política de Estado que articule seguridad, justicia, desarrollo y fortalecimiento institucional bajo una visión estratégica de largo plazo. Esta propuesta demuestra que recuperar el territorio no significa únicamente restablecer el control de la Fuerza Pública, sino construir Estado desde el territorio mediante el Modelo de Recuperación Territorial diferenciado (MRTd), con intervenciones adaptadas a las particularidades de cada región, la descentralización de capacidades y recursos, y la participación activa de las comunidades como protagonistas de su propia transformación.

Solo así será posible consolidar una presencia estatal legítima y permanente, fortalecer la democracia, proteger los derechos fundamentales, impulsar el desarrollo económico y garantizar que ningún colombiano tenga que vivir bajo la autoridad de estructuras criminales, sino bajo la protección efectiva del Estado y la Constitución.



**Elaborado por el Grupo de Revisión Estratégica
Institucional-GREI**

**Militares y Policías (R), Magistrados, Senadores
y Expertos en Seguridad y Justicia**

Colombia JULIO 2026 No. 1