

Hacia Una Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana Progresista

Balace de Política
2022-2026 y
Perspectivas 2030

Daniela Gómez Rivas



Hacia Una Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana Progresista: Balance de Política 2022-2026 y Perspectivas 2030

Autoría

Daniela Gómez Rivas

Diagramación

Valentina Acosta Laverde

Director Fundación Instituto de Pensamiento Progresista

Oscar Londoño

2025

© 2025 Fundación Instituto de Pensamiento Progresista. Publicado bajo la licencia Creative Commons Reconocimiento 4.0 Internacional (CC BY 4.0). Se autoriza la copia, reproducción y distribución de este material, total o parcialmente, en cualquier formato o medio, siempre que se cite integralmente la fuente y se reconozca la autoría correspondiente.

Las ideas, análisis y planteamientos contenidos en este informe son responsabilidad exclusiva de sus autores y no comprometen ni representan la posición oficial de la Fundación Instituto de Pensamiento Progresista.

Con el apoyo [en parte] de una subvención de Open Society Foundations.

PRÓLOGO

Colombia atraviesa una de las apuestas de transformación política más ambiciosas de su historia reciente. El proyecto “Horizontes del cambio: avances y desafíos de las políticas públicas progresistas 2022-2030”, impulsado por el Instituto de Pensamiento Progresista (IPP), ofrece un espacio de reflexión rigurosa sobre el alcance y los límites de las reformas que el país viene adelantando. Los textos que componen esta colección comparten un propósito común: hacer un balance crítico de la implementación de las políticas públicas durante el período 2022-2025 y trazar los retos que deberán afrontarse para cerrar la década con avances concretos en equidad, sostenibilidad y bienestar durante el período 2026-2030.

El informe de Daniela Gómez Rivas, “Hacia una política de seguridad, defensa y convivencia ciudadana progresista”, evalúa la Política de Defensa, Seguridad y Convivencia Ciudadana 2022-2026 del gobierno Petro a través de los criterios de la OCDE —relevancia, coherencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad—. El texto identifica los principales hallazgos del ciclo de política y formula recomendaciones para construir una seguridad verdaderamente progresista de cara al período 2026-2030.

La Fundación Transición Energética Justa, con el liderazgo consultor del exministro Andrés Camacho Morales y la autoría de Javier Calderón Castillo y Paula Andrea Hernández Cárdenas, presenta “Transición Energética Justa en Colombia 2022-2025: Avances, Desafíos y Recomendaciones 2026-2030”. El informe analiza los tres pivotes del sector minero-energético —energía, hidrocarburos y minería— y traza escenarios para consolidar una transición justa, soberana y compatible con los compromisos climáticos del país.

El Centro de Pensamiento Vida, en cabeza de Simón Gómez Azza como director, Luis Ángel Numpaque Rico como coordinador de investigaciones y Camilo Andrés Alfonso Díaz como investigador, aporta el informe “No hay desarrollo sin el pueblo: Una política industrial para la economía popular desde el proyecto de cambio en Colombia”. El texto cuestiona quién es el verdadero sujeto de la industrialización y propone una política industrial que coloque a la economía popular en el centro de la transformación productiva.

Daniel Ossa, en su informe para el IPP titulado “La evolución del salario mínimo en Colombia: poder adquisitivo y participación en el producto”, ofrece una perspectiva de largo plazo sobre el salario mínimo desde 1950. El análisis evalúa en qué medida los ajustes salariales de distintos gobiernos han contribuido a reducir brechas distributivas y orienta las decisiones de política salarial para el período que se avecina.

Finalmente, Oscar Londoño presenta el “Barómetro de la Democracia Progresista 2026”, encargado por el IPP y realizado por Comunicación Celular S.A. (Claro-media Data Tech) y el Centro Nacional de Consultoría S.A. (CNC). A diferencia de los informes anteriores, este instrumento no evalúa políticas públicas sino que mide el pulso ciudadano: la identificación con valores progresistas como la igualdad y la protección de los más vulnerables, la polarización afectiva y las emociones predominantes de cara a las elecciones presidenciales de 2026. Sus hallazgos ofrecen el contexto sociopolítico indispensable para comprender el terreno en el que estas políticas deben ganar legitimidad y futuro.

Óscar Londoño

Director

Instituto de Pensamiento Progresista

TABLA DE CONTENIDO

1.	Introducción	1
	1.1. Objetivos de la Evaluación	1
2.	Metodología	2
	2.1. Enfoque de análisis y metodología	2
	2.2. Limitaciones metodológicas y de análisis	3
	2.3. Fases de evaluación	3
	2.4. Ciclo de planeación de las políticas públicas en el Sector Seguridad y Defensa en Colombia.....	3
3.	Principales hallazgos de la evaluación de la Política de Defensa, Seguridad y Convivencia Ciudadana, Garantías para la Vida y la Paz 2022-2026	5
	3.1. Lógica de intervención	5
	3.2. Relevancia.....	7
	3.3. Coherencia	11
	3.4. Eficacia	15
	3.5. Eficiencia	18
	3.6. Sostenibilidad.....	19
	3.7. Participación	20
4.	Recomendaciones	22
5.	Notas.....	24
6.	Referencias.....	24
7.	Anexos	25

INTRODUCCIÓN

1

El presente documento presenta los principales hallazgos del balance del ciclo de la Política de Defensa, Seguridad y Convivencia Ciudadana, Garantías para la Vida y la Paz 2022-2026.

El documento se divide en tres apartados: en el primero se expone la metodología; en el segundo se aborda el balance de la formulación, implementación y medición de la Política de Defensa, Seguridad y Convivencia Ciudadana, Garantías para la Vida y la Paz 2022-2026 y algunos de los instrumentos de política pública que la desarrollaron. Y en el tercer apartado se presentan recomendaciones generales para tomadores de decisión.

1.1. Objetivos de la Evaluación

1. Evaluar el proceso de política pública sobre seguridad 2022-2026 en Colombia durante su ciclo completo (diseño, implementación y evaluación) a la fecha, haciendo énfasis en el balance de los instrumentos de la política pública en su fase de implementación (proyecto, planes, programas, normatividad, etc.).
2. Evaluar la participación ciudadana en el ciclo de política pública.
3. Realizar recomendaciones de política pública (en todo el ciclo) para el periodo 2026-2030 en la materia.

2 Metodología

2.1. Enfoque de análisis y metodología

El estudio entiende los conflictos armados y el crimen organizado en Colombia como sistemas complejos e intratables. Bajo el enfoque estructura-agente, se examina la interacción entre variables normativas (macro) y el comportamiento de los agentes (micro) para identificar los resultados de la política pública (Gomez Rivas, Davila Ladron de Guevara, & Gonzalez Chavarria, 2018).

Se evalúa la formulación e implementación de la Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana (PSDCC 2022-2026) mediante la metodología OCDE (OECD, 2021), y se incluye un apartado para la evaluación de la participación de la sociedad civil. El análisis se estructura bajo los siguientes criterios y preguntas guía:

Criterio	Preguntas de Evaluación
Relevancia	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Son los objetivos de la PSDCC relevantes para las problemáticas de seguridad y defensa que experimenta el país? • ¿Los indicadores de la política son relevantes para medir los resultados e impactos esperados de los instrumentos de política del sector?
Coherencia	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Las líneas de acción, estrategias, acciones e indicadores de evaluación son coherentes entre sí? • ¿Los objetivos, líneas de acción y estrategias se articulan entre sí? • ¿Las líneas de acción se articulan con políticas relevantes de otros sectores para el cumplimiento de los resultados esperados? • ¿Los tiempos del ciclo de planeación de las políticas y el presupuesto son coherentes, es decir, secuenciales, según las normas?
Eficacia	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se han cumplido las metas establecidas en PSDCC y sus instrumentos derivados? • ¿Se pueden establecer hipótesis sobre algún cambio en los patrones de criminalidad y victimización en el país derivados de la PSDCC y sus instrumentos (estrategias)?
Eficiencia	<ul style="list-style-type: none"> • ¿El sistema de gobernanza de la PSDCC es eficiente para la implementación de las estrategias y necesidades de articulación con otros sectores?
Sostenibilidad	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Es posible que las estrategias planteadas a partir de la PSDCC se sostengan a largo plazo?
Participación	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Hubo participación de la sociedad civil en la formulación, implementación y seguimiento de las políticas del sector Seguridad y Defensa en el periodo 2022-2026?

2.2. Limitaciones metodológicas y de análisis

1. El presente balance no constituye una evaluación de impacto, por lo que dicho criterio es obviado en el documento, a pesar de estar contemplado en el marco de las evaluaciones de la OCDE. Para el establecimiento de causalidades entre los resultados esperados (objetivos de las políticas) y las variables identificadas como problemáticas (no coherentes, no eficientes, no sostenibles, etc) se requiere una evaluación de dicha naturaleza con métodos cuantitativos de análisis.
2. La opacidad de los instrumentos de política pública del sector Seguridad y Defensa, así como de sus resultados y financiación es muy alta, por tratarse en muchos casos de información de seguridad nacional, por ello, cualquier evaluación en este ámbito presenta vacíos de información, especialmente, frente a la incorporación de variables relacionadas con la capacidad de inteligencia, de la que depende el éxito de la mayoría de las iniciativas del sector, al ser transversal a la mayoría de especialidades y operaciones de la Fuerza Pública.
3. Finalmente, la participación de la población civil (organizada o no) en el Sector Seguridad y Defensa tiene limitaciones legales en todo el ciclo de política pública. Por un lado, muchas de las estrategias no pueden contar en su formulación y evaluación con la participación de sociedad civil por tratarse de información de seguridad nacional, es decir, información reservada (a diferencia del PND o la PSDCC). Frente a la implementación, el Derecho Internacional Humanitario, así como el marco de Derechos Humanos prohíben o desaconsejan involucrar población civil en la implementación de estrategias de seguridad, en aras de mantenerlos al margen de las partes en conflicto o enfrentadas, evitando así represalias por parte de los Grupos Armados Organizados o el crimen organizado. Estas limitaciones son tenidas en cuenta para evaluar la participación de la ciudadanía.

2.3. Fases de evaluación

La evaluación tuvo 3 fases: una de recolección y sistematización de información; una de análisis y una de redacción de conclusiones.

La fase de recolección y sistematización de información se compone de dos etapas. En la primera se recolectaron los instrumentos de política pública a los que se pudo acceder por fuentes abiertas y del Ministerio de Defensa Nacional, así como las estadísticas del Sector Seguridad y Defensa alojadas en los portales web del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional¹.

Con la revisión de estos insumos se elaboró la lógica de la intervención, se diseñaron las preguntas para la evaluación y la matriz de consistencia para la sistematización de la información.

En la segunda etapa se realizaron 4 entrevistas a profundidad (siguiendo las preguntas de evaluación) con funcionarios de alto y medio nivel que lideraron la formulación, implementación y seguimiento de la Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana 2022-2026 (PSDCC) y sus estrategias derivadas.

Para el análisis de la información se usó la matriz de consistencia, en la cual se sistematizaron las respuestas dadas por los funcionarios y las fuentes documentales que permitían abordar las preguntas de la evaluación y, con base en el enfoque de estructura-agente y sistemas complejos, se determinaron los principales aciertos y problemas en relevancia, coherencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de la PSDCC, sus instrumentos derivados y financiación.

Finalmente, en el presente documento se presentan las conclusiones del ejercicio de evaluación y se dan algunas recomendaciones a futuro, según los hallazgos.

2.4. Ciclo de planeación de las políticas públicas en el Sector Seguridad y Defensa en Colombia

El sector Seguridad y Defensa en Colombia está compuesto por el Ministerio de Defensa,

como ente rector, las Fuerzas Militares (Ejército, Armada y Fuerza Aeroespacial), la Policía Nacional y las instituciones descentralizadas adscritas (20), que se desempeñan en los ámbitos de la industria militar, comercial, servicio social, hotelería, transporte y turismo, servicio al retirado, apoyo a la seguridad, y responsabilidad social corporativa, entre las que se destacan instituciones como la Defensa Civil, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad, Indumil, Cotecmar, Satena, Tequendama, Universidad Militar, Hospital Militar, Caja Honor, entre otros.

El ciclo de planeación de la política pública en el sector de Seguridad y Defensa inicia, a nivel jerárquico, con el Plan Nacional de Desarrollo (a cargo del Gobierno Nacional, bajo el liderazgo del Departamento Nacional de Planeación -DNP), le sigue la Política de Seguridad y Defensa y sus estrategias derivadas (a cargo

del Ministerio de Defensa Nacional, bajo el liderazgo del Viceministerio de Políticas de Defensa y Seguridad), el Plan Estratégico Sectorial -PES (a cargo del Ministerio de Defensa, bajo el liderazgo del Viceministerio para la Estrategia y la Planeación) y los Planes Estratégicos Institucionales -PEI (PEI del Ministerio de Defensa, Plan de Campaña de las Fuerzas Militares y PEI de la Policía Nacional).

Alineación estratégica Sector Seguridad y Defensa



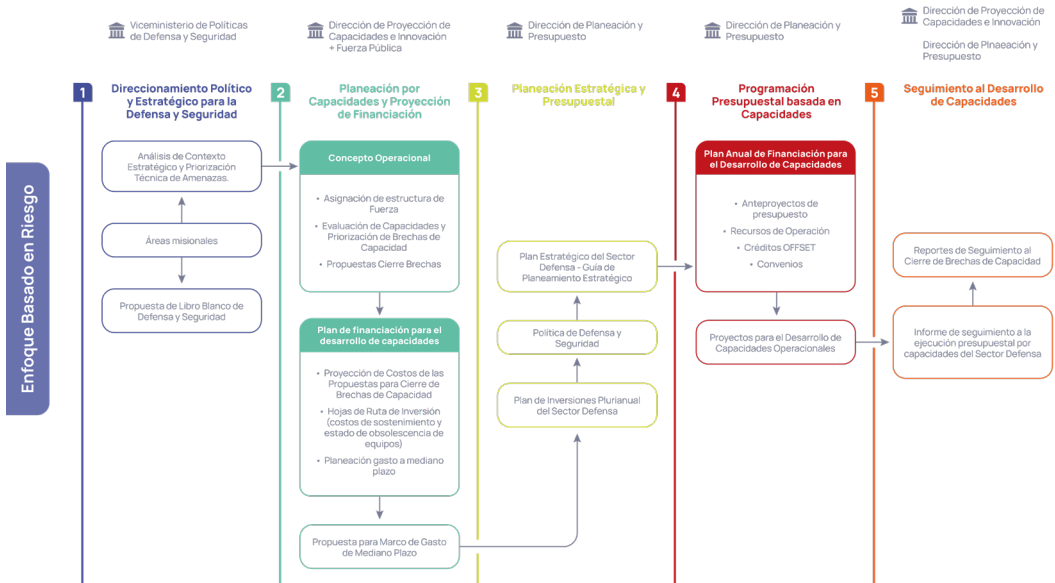
Fuente: Plan Estratégico del Sector Defensa y Seguridad -PES. Guía de Planeamiento Estratégico 2022-2026 (Ministerio de Defensa Nacional, 2024)

Esta jerarquía solo tiene una excepción para la especialidad de inteligencia que se rige por el Plan Nacional de Desarrollo y la Política de Seguridad y Defensa Nacional, de las cuales se desprende el Plan Nacional de Inteligencia (que incluye objetivos para todos los organismos civiles, militares y policiales de inteligencia) y del cual se derivan los Planes Institucionales de Inteligencia de cada organismo.

El gasto en el Sector Seguridad y Defensa, particularmente el de inversión, tiene un ciclo de planeación a 20 años, es decir, supera los periodos presidenciales y se rige por lo que se

conoce como la Planeación por Capacidades (Ministerio de Defensa, 2018). Dicha planeación inicia con la definición de las áreas misionales del Sector Defensa², la elaboración del Contexto Estratégico y el Libro Blanco de Seguridad y Defensa (con vigencia de 20 años) y es seguido por los conceptos operacionales y el Plan de Desarrollo de Capacidades, que deriva en el Marco de Gasto de Mediano Plazo, con vigencia de 3 años, y, con este insumo se calcula el Plan Plurianual de Inversiones del Sector, el Plan Estratégico del Sector Defensa y Plan Anual de Financiación para el Desarrollo de Capacidades.

Modelo de planeación por capacidades



Fuente: Ministerio de Defensa Nacional (Ministerio de Defensa Nacional, s.f.)

3

Principales hallazgos de la evaluación de la Política de Defensa, Seguridad y Convivencia Ciudadana, Garantías para la Vida y la Paz 2022-2026

3.1. Lógica de intervención



Líneas de Acción

Objetivo 1. Protección de Vida

- Aportar a la paz total.
- Desmantelar organizaciones multicrimen y GAO.
- Priorización territorial.
- Lucha contra las drogas
- Seguridad Urbana y articulación nación-territorio
- Seguridad grupos vulnerables

Objetivo 2. Protección del medio ambiente

- Protección de la biodiversidad y del recurso hídrico.
- Lucha contra la deforestación.
- Contribuir a la gestión del cambio climático y a la protección del medio ambiente.
- Luchar contra la explotación ilícita de yacimientos mineros.

Objetivo 3. Protección de la Soberanía

- Salvaguardar la integridad territorial, la soberanía, la independencia nacional y el orden constitucional.
- Defensa integralmente el territorio.
- Impulsar una agenda internacional.
- Formular ley de seguridad y defensa.
- Formular ley de fronteras.
- Proteger la infraestructura crítica.

Objetivo 4. Fortalecimiento FFPP

- Fortalecer el talento humano.
- Fortalecer la legitimidad de la FFPP
- Fortalecer el proceso de transformación de la Policía.
- Apoyar el proceso de transformación de los territorios.
- Gestionar el riesgo de desastres.

Estrategias

Objetivo 1.

1. Estrategia contra las economías ilícitas relacionadas con el cobre.
2. Estrategia integral de lucha contra el secuestro y la extorsión
3. Estrategia de desmovilización y sometimiento individual
4. Estrategia de prevención del reclutamiento ilícito
5. Estrategia de lucha contra las drogas
6. Apuesta estratégica contra el homicidio
7. Estrategia contra el hurto
8. Estrategia contra el crimen organizado
9. Decreto reglamentario Ley 1801 de 2016
10. Plan estratégico de seguridad y protección ex combatientes

Objetivo 2.

11. Desminado humanitario de emergencia
12. Estrategia Medidas contra la explotación ilícita de minerales
13. Estrategia sectorial de lucha contra la deforestación
14. Decreto para la destrucción de maquinaria usada en explotación ilícita de minerales por parte de las

Objetivo 3.

- FFMM.
15. Política de gestión ambiental del sector Seguridad y Defensa
 16. Ley de seguridad y defensa.
 17. Estrategia de protección de fronteras.
 18. Estrategia para la protección de la infraestructura crítica y estratégica.
 19. Estrategia seguridad para el transporte.
 20. Estrategia lucha contra terrorismo.
 21. Estrategia de defensa ante armas de destrucción masiva (ADM)

Objetivo 4.

22. Política de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario
23. Sistema de información en derechos humanos
24. Estrategia de dialogo social y fortalecimiento de la Fuerza Pública
25. Estrategia de sensibilización e interiorización de DDHH en la FFPP
26. Estrategia para el cumplimiento de los objetivos de la declaración Mujeres, Paz y Seguridad.
27. Política de bienestar para la FFPP
28. Política de gestión antisobornos del sector Seguridad y Defensa.
29. Política de ciencia, tecnología e información.
30. Política de transformación policial.
31. Política de atención integral al veterano de la FPP

Resultados

Objetivo 1.

Proveer condiciones de seguridad y protección para la vida, la integridad personal y el patrimonio, con especial énfasis en los territorios bajo disputa de los grupos armados organizados y grupos delictivos organizados.

Objetivo 2.

Contener la deforestación y contribuir con la protección, la preservación de la biodiversidad y del recurso hídrico.

Objetivo 3.

Salvaguardar la integridad territorial, la soberanía, la independencia nacional y el orden constitucional.

Objetivo 4.

Fortalecer a la Fuerza Pública en su talento humano, su legitimidad y sus capacidades para apoyar la transformación de los territorios.

Impacto

Proteger la vida de todas y todos los habitantes del país, mediante la generación de condiciones de seguridad en los entornos urbanos y particularmente rurales, y la recuperación del control del territorio para liberar a la sociedad de las violencias.

3.2. Relevancia

¿Son los objetivos de la PSDCC relevantes para las problemáticas de seguridad y defensa que enfrenta el país?

La Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana. Garantías para la Vida y la Paz 2022-2026 -PSDCC, agrupó los problemas de seguridad y defensa en 6 y estableció 4 objetivos que se dividen, con una excepción, según los ámbitos tradicionales de las políticas de seguridad y defensa: seguridad ciudadana y seguridad pública, que apuntan al mantenimiento del orden público y la protección de los ciudadanos y su convivencia al interior de un estado, y la seguridad o defensa nacional, que apunta a proteger la soberanía, la integridad territorial y de las instituciones del estado de amenazas externas.

El primer objetivo, "Proveer condiciones de seguridad y protección para la vida, la integridad personal y el patrimonio, con especial énfasis en los territorios bajo disputa de los grupos armados organizados y grupos delictivos organizados", prioriza los problemas de seguridad pública, así como los problemas de seguridad ciudadana. El énfasis en territorios con GAO y GDO surge, según la PSDCC, del entendimiento de que la no implementación del Acuerdo de paz con las FARC-EP trajo una mutación del conflicto armado por el no copamiento de los territorios en las zonas de la extinta guerrilla. Adicionalmente, la PSDCC presenta a estos actores organizados ilegales como los principales causantes de la persistencia de delitos, tanto en zonas rurales como urbanas, poniendo en el centro no solo el homicidio, sino la extorsión, como principal indicador de control territorial, el cual órbita alrededor de diferentes economías ilícitas.

En conclusión, la PSDCC reconoce que las condiciones de seguridad dependen de grupos de gran envergadura, más que de la violencia derivada de problemas de convivencia o de los Grupos de Delincuencia Común Organizada -GDCO y, en este sentido, el objetivo de priorizar en los ámbitos de seguridad ciudadana y pública los territorios con presencia de estos grupos ilegales resultaría relevante, al menos si se tienen presente las tasas de dichos delitos por municipio (Ministerio de Defensa Nacional, 2023) Pág. 32.

El énfasis en GAO y GDO deja por fuera a la mayoría de los grupos de delincuencia común organizada -GDCO que generan la mayoría de las vulneraciones a los derechos en las grandes ciudades como Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Santa Marta, entre otros, y que, además, concentran el mayor número de delitos a nivel nacional, es decir, jalonan la tasa nacional, tal como lo reconoce la PSDCC, por ejemplo, para el homicidio,

El 54,2% de los homicidios en 2022, que equivalen a 7248 casos, ocurrieron en 50 municipios del país. Las ciudades con mayor número de casos, en donde se concentra el 30% de los homicidios intencionales, es decir, 4008 casos, son: Bogotá, Cali, Medellín, Cartagena, Barranquilla, Cúcuta, San Andrés de Tumaco, Soledad y Quibdó (Observatorio de Derechos Humanos y Defensa Nacional, 2023). (Ministerio de Defensa Nacional, 2023)Pág. 34.

Así, aunque muchas veces las tasas más altas de homicidios y afectaciones humanitarias, como desplazamientos, confinamientos y reclutamiento forzado se presentan en municipios periféricos donde hacen presencia los GAO, el mayor número de casos se concentra donde hacen presencia GDCO, por lo que era relevante que la PSDCC hubiera hecho énfasis en estos. Lo anterior, pudo derivar en una prevalencia de soluciones de tipo militar y una menor relevancia de los aspectos relacionados con la Policía Nacional, particularmente en lo que tiene que ver con el servicio de vigilancia.

Adicionalmente, según (Gómez Rivas, 2025),

El éxito de este proceso (el de paz con las FARC-EP), al menos en términos de desarme y desmovilización, parecía anteceder un viraje en el enfoque de los problemas de seguridad, que, sin la presencia de las FARC-EP, debía centrarse en la seguridad ciudadana, y por tanto el protagonismo volvería nuevamente a la Policía Nacional, que avanzaba desde el final de los acuerdos en un nuevo proceso de transformación y modernización para adaptarse a la nueva realidad: el Plan Corazón Verde (Policía Nacional de Colombia, 2013). (...)

Para 2022, se hubiera esperado que Gustavo Petro hubiera profundizado este camino de cambio en los debates públicos alrededor del tema, en tanto suponían la desmilitarización de la seguridad por la que tanto había clamado la izquierda que él representa durante buena parte de los noventa y las primeras décadas del siglo XXI. (...) . No obstante, esto entraba en tensión con otra de las apuestas históricas de la

izquierda: la salida negociada al conflicto armado, que llevó al presidente Gustavo Petro a centrar el debate nuevamente en las negociaciones de paz con los remanentes de los GAO que quedaron de los procesos anteriores (AUC y FARC-EP) y con el ELN (tal vez la única guerrilla sobreviviente en Colombia), así como en una salida de sometimiento a la justicia con los grupos de crimen organizado locales, en lo que se denominó la Paz Total. En el ámbito de la seguridad, esto condujo el foco de atención nuevamente a la violencia en municipios periféricos a los centros de poder y en zonas rurales dispersas, muy ligada al actuar de los GAO. En esta medida, el protagonismo retornó a las Fuerzas Militares y su accionar en contra de esos grupos, devolviendo el debate al punto en que estaba durante la campaña en la que resultó reelecto Juan Manuel Santos.

El segundo objetivo, “Contener la deforestación y contribuir a la preservación, de la biodiversidad y el recurso hídrico” responde a los problemas detectados en el Plan de Desarrollo (Departamento Nacional de Planeación, 2023), particularmente, a aquellos relacionados con el cambio climático que, según el documento, se ve impulsado por motores como la deforestación, las economías ilícitas, las emisiones de carbono, entre otros. Aunque esto se considera un asunto de seguridad pública y en algunos casos, de defensa nacional, su priorización por fuera de los objetivos que apuntan a estos ámbitos (1 y 3), reside en una decisión política.



Imagen 1. Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017, sin código, Movilización del Frente 33 de las FARC-EP, Biblioteca Abierta del Proceso de paz Colombiano- BAPP. <https://www.bapp.com.co> Fundación Compaz.

El tercer objetivo, “Salvaguardar la integridad, la soberanía, la independencia nacional y el orden constitucional”, apunta a los problemas de seguridad y defensa nacional, que en su mayoría se consideran latentes en la PSDCC (no inminentes ni urgentes), a excepción de las amenazas a infraestructura estratégica³ que se considera en riesgo por el incremento en el actuar delictivo

de los GAO y GDO, particularmente, por los atentados terroristas.

Según estándares internacionales (ver, por ejemplo, Centro de Ginebra para la Gobernanza del Sector de Seguridad -DCAF, 2020 o Preciado, 2025), el ámbito de la defensa nacional suele estar separado del de la seguridad ciudadana, en tanto la primera es competencia de los estamentos militares, mientras la segunda es competencia de estamentos civiles como la Policía Nacional, la Fiscalía, entre otros actores. En este sentido, resulta relevante que, aunque no existan amenazas inminentes, por ejemplo, a nuestras fronteras por parte de actores

externos, como otros Estados, este objetivo sea considerado por separado de los demás y tenga la misma importancia.

Finalmente, el sector seguridad y defensa experimentaba a 2023, según la PSDCC, un deterioro en la confianza hacia las instituciones que la integran, particularmente hacia la Fuerza Pública, por lo que el tercer objetivo "Fortalecer a la Fuerza Pública en su talento humano, su legitimidad y sus capacidades para apoyar la transformación de los territorios", apunta a mejorarla. Aunque en la PSDCC no se menciona entre las problemáticas que le competen al sector Seguridad y Defensa las debilidades en

el talento humano, los entrevistados aseguran que el enfoque en la seguridad humana del Plan Nacional de Desarrollo que, entre otras cosas, busca atacar la desigualdad en Colombia, hacia imperativo mejorar las condiciones de bienestar de la base de la Fuerza Pública (soldados, infantes de marina y patrulleros), así como aumentar el reclutamiento. En esta medida, resultaba relevante priorizar este objetivo en la PSDCC.

¿Los indicadores de la política son relevantes para medir los resultados e impactos esperados de los instrumentos de política del sector?

Los indicadores de una política pública pueden dividirse en al menos tres categorías: indicadores de producto⁴, indicadores de resultado⁵, e indicadores de impacto⁶. En el caso del sector Seguridad y Defensa para el cuatrienio 2022-2026, los indicadores de producto, resultado e impacto quedaron consignados indistintamente en todos los instrumentos de política (PND, PES, PEI y estrategias), a excepción de la PSDCC, donde no se establece ningún indicador.

En el caso del PND, por ejemplo, se fijaron para el sector 8 indicadores: se catalogó como indicador de primer nivel, la tasa de homicidios por 100 mil habitantes y, como indicadores de segundo nivel, la cobertura en servicios de bienestar, el índice anticorrupción del Sector Defensa, el porcentaje de efectividad de capturas y aprehensiones por extorsión (medido como las capturas que terminan en medidas de aseguramiento), las tasas de hurto y de lesiones personales. Adicionalmente, como parte de los indicadores que medirían el cumplimiento del Acuerdo de Paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP, se fijó como indicador la definición de acciones para la desarticulación de organizaciones criminales, especialmente, a través del sometimiento individual y colectivo de estas estructuras y el diseño de la Estrategia de Lucha contra el Fenómeno de las Drogas, en donde la actuación del Estado se concentrara en los grandes actores del sistema criminal. Este último indicador, aunque tiene participación del Sector Defensa, es liderado y reportado por la Dirección de Drogas del Ministerio de Justicia.

Según el (Ministerio de Defensa Nacional, 2024), "El PES brinda la orientación estratégica sectorial mediante la definición de indicadores de seguimiento, metas y responsables a las principales apuestas estratégicas del sector en el cuatrienio", consignadas en la PSDCC, a partir de las áreas misionales del sector (Ministerio de Defensa, 2021); y los PEI miden el cumplimiento de las actividades de cada una de las instituciones del Sector, es decir, miden el cumplimiento de las iniciativas estratégicas (ver ilustración 3).

Objetivos específicos, acciones, indicadores e iniciativas estratégicas PES

Objetivo Específico PSDCC	Número de Estrategias	Número de Acciones Priorizadas	Número de Indicadores Formulados	Número de Iniciativas Estratégicas
Proveer condiciones de seguridad y protección para la vida, la integridad personal y el patrimonio, con especial énfasis en los territorios bajo disputa de los grupos armados organizados y los grupos delictivos organizados	6	20	43	45
Contener la deforestación y contribuir con la protección, la preservación de la biodiversidad y del recurso hídrico	3	5	13	18
Salvaguardar la integridad territorial, la soberanía, la independencia nacional y el orden constitucional	3	5	24	21
Fortalecer a la Fuerza Pública en su talento humano, su legitimidad y sus capacidades para apoyar la transformación de los territorios	5	14	29	49
Total	17	44	109	133

Fuente: (Ministerio de Defensa Nacional, 2024)

De forma unánime, los entrevistados consideran que, aunque los indicadores son relevantes, resultan insuficientes para medir el avance o no de la PSDCC y de su impacto. En primer lugar, los indicadores no cumplen la secuencia de productos, resultados e impactos, es decir, no todas las acciones, resultados e impactos tienen indicadores para hacerles seguimiento. Por ejemplo, no existen indicadores que midan los resultados o los impactos de las estrategias asociadas a la línea de acción de defensa nacional; en inteligencia se tienen indicadores que miden el número de productos y la activación de espacios de gobernanza, pero ninguno que mida el impacto de estos. Esto se repite por cada uno de los objetivos intermedios, estrategias y líneas de acción de la PSDCC.

En segundo lugar, aunque indicadores como la tasa de homicidio, las incautaciones, entre otras, son relevantes para medir resultados de la Fuerza Pública y afectaciones por el actuar de los actores criminales, no permiten medir el impacto real de la PSDCC y sus acciones, como por ejemplo, cuánto se reduce el mercado de drogas a partir de las incautaciones o cuánto se reduce el control territorial de un GAO por las acciones armadas, desmovilizaciones y sometimientos individuales, etc., de la FFPP, que sería lo que derivaría en una mejora real de las condiciones de seguridad de la población.

En el caso particular de la presencia de los GAO, por ejemplo, esta suele ser medida a partir de la violencia que ejercen los grupos (acciones armadas, homicidios, extorsión, desplazamiento, reclutamiento, entre otros), no obstante, según (Otalora & Arjona, 2011),

Podemos identificar dos razones por las cuales los indicadores de violencia ejercida por actores armados no estatales podrían ser un proxy problemático de la presencia de estos grupos. Primero, porque puede haber casos en que la presencia no conlleve los tipos de violencia que se registran en las bases de datos; y segundo, porque puede haber casos en que, habiendo violencia, ésta no se registre.

De este modo, es importante señalar que el cambio de estos indicadores no depende exclusivamente de la voluntad de los formuladores de las políticas, sino de la existencia de sistemas robustos de información, procesos de producción estadística rigurosos, medios de verificación sobre la captura de la información y, ante todo, un sistema de gobernanza de los datos transparente, que permitan el acceso a los mismos por parte del gobierno civil (Ministerio de Defensa y Presidencia de la República).

Frente a esto último, dos de los entrevistados señalaron que desde el Ministerio de Defensa se intentó establecer, por ejemplo, un sistema para validación de los datos que se reportan

sobre interdicción con apoyo de los Estados Unidos, así como un rediseño de los indicadores para generar incentivos a las acciones coordinadas y conjuntas de las Fuerzas Militares y la Policía con mayor relevancia para la PSDCC, no obstante, esto no fue posible por falta de cooperación y voluntad de algunos actores del sector, que alegaron en muchos casos la reserva de los datos ante el Ministerio de Defensa.

En tercer lugar, los entrevistados aseguraron que, en la mayoría de las líneas de acción de la PSDCC, los indicadores finalmente establecidos en el PES y el PEI, definidos en mesas conjuntas con las FFMM y la Policía Nacional, no difieren mucho con los de los gobiernos anteriores, por lo que las actuaciones, particularmente las de la FFPP, guardan una inercia que el cambio en las políticas de seguridad no modifica.

Finalmente, los indicadores actuales como el homicidio, el hurto, las incautaciones, las aprehensiones, entre otros, pueden generar, en algunos casos, incentivos indeseados o contrarios a los objetivos de la PSDCC.

Por ejemplo, en el caso del homicidio, establecer este tipo de metas para medir el desempeño de patrulleros de vigilancia, CAI o estaciones de Policía puede derivar en pactos de no agresión entre los agentes de Policía y los actores criminales que actúan en una jurisdicción particular, pues las capturas o bajas de los miembros o cabezas de estas estructuras suele generar "reacomodos" en el mercado criminal y, por tanto, puede terminar aumentando los homicidios. De otro lado, medir el desempeño de miembros de la FFPP a partir de aprehensiones o bajas, por ejemplo, ha derivado en el pasado en capturas arbitrarias y asesinatos extrajudiciales.

3.3. Coherencia

¿Las líneas de acción, estrategias, acciones e indicadores de evaluación son

coherentes entre sí?

En el caso de la PSDCC, hay un hecho que salta a la vista y es que lo que se presenta como líneas de acción en la lógica de la intervención en este producto (apartado 3.1) fue enunciado como las estrategias que desarrollaría el sector en el cuatrienio 2022-2026 en la Política, no obstante, estas no tuvieron desarrollo en todos los casos. Así, a pesar de que en la PSDCC, el PES y el PEI se reseñan 20 estrategias, estas no coinciden con las estrategias adoptadas por el sector Seguridad y Defensa rastreadas para esta evaluación (más de 30). No existe pues una estrategia para aportar a la paz total, ni una de priorización territorial, ni una de fortalecimiento de la legitimidad. En esta medida, no existe coherencia en todos los casos, entre objetivos, líneas de acción, estrategias e indicadores de evaluación.

Frente a lo anterior, los entrevistados señalan nuevamente la inercia que mueve al sector y las dificultades para que las políticas de seguridad realmente modifiquen las estrategias, acciones e indicadores de la Fuerza Pública. En la práctica, las estrategias se definen por las áreas misionales del Ministerio de Defensa y la Fuerza Pública. Así, por ejemplo, en el caso de la estrategia de legitimidad, se involucran estrategias desde diferentes áreas como la de bienestar de la FFPP, seguridad ciudadana, derechos humanos, entre otros, que en la práctica están en viceministerios y direcciones diferentes, por lo que se priorizó la implementación según las áreas misionales y se diseñaron estrategias por cada una de estas, que no en todos los casos coincidieron con las estrategias propuestas en un inicio.

En otros casos, las líneas de acción de la PSDCC coinciden con las estrategias consideradas para la evaluación, como en el caso de la ley de seguridad y defensa, la estrategia de fronteras, la estrategia contra la deforestación o la estrategia para la lucha contra la extracción ilícita de minerales, no obstante, se mantienen las limitaciones en los indicadores expuestas en el apartado anterior.

¿Los objetivos, líneas de acción y estrategias se articulan entre sí?

Las estrategias de seguridad en el sector suelen responder a afectaciones/delitos como la extorsión, el secuestro, los hurtos, los

homicidios, la explotación ilícita de minerales, el tráfico de drogas, etc., y los objetivos a su reducción. En general, estas suelen tener los mismos componentes, independientemente de los cambios de políticas: uno de prevención, uno de inteligencia e investigación criminal, uno de control y disuasión y uno de gobernanza y evaluación.

Las áreas de la Fuerza Pública encargadas de cada componente suelen ser las mismas: la DIJIN se encarga de la investigación criminal, la DIPOL, la inteligencia de Ejército, Armada y la Fuerza Aérea de la inteligencia, los batallones, cuerpo de vigilancia, entre otros, del control y la disuasión, y las oficinas de planeación y el Ministerio de Defensa del seguimiento y evaluación, por lo que la articulación entre las estrategias suele estar dada por dicha coincidencia. No obstante, la cooperación entre los agentes de distintas instituciones del sector, ya sea de una misma área misional o de diferentes áreas misionales, aún presenta desafíos.

Según los entrevistados, aunque existen instancias de coordinación para asegurar que las líneas de acción y estrategias se articulen, estas resultan insuficientes por ausencia de procesos mucho más específicos que obliguen a la cooperación de los agentes. Por ejemplo, aunque existen múltiples espacios para la articulación de las inteligencias (Junta de Inteligencia Conjunta, CI3 de terrorismo, CI2 de GAO, etc.) su desarrollo no está regulado, más allá de su creación y generalidades de funcionamiento, por lo que en la práctica estos no cumplen su cometido, que es el de compartir información. De este modo, las instancias de articulación terminan en espacios burocráticos que permiten cumplir indicadores, pero no mejoran la coordinación de los agentes y sus acciones.

A pesar de las limitaciones, se documentaron casos de éxito en el cuatrienio 2022-2026. Por ejemplo,

en el caso de la lucha contra el secuestro y la extorsión, se activaron mesas permanentes de trabajo, con sesiones semanales, en las que los actores del Consejo de Lucha Contra el Secuestro y la Extorsión -CONASE y otros, como

el INPEC, establecieron un plan de trabajo específico y coordinaron e hicieron seguimiento a las acciones semanales a desarrollar para enfrentar dicho fenómeno:

el INPEC realizaba un registro diario a las celdas de los presuntos responsables de extorsiones carcelarias y los rotaba frecuentemente de penal, la Policía Nacional y la Fiscalía General realizaban allanamientos semanales y adelantaban las investigaciones contra los presos a partir de dicho material, así como contra guardias del INPEC que podrían estar inmersos en corrupción, y el Gaula del Comando General de Fuerzas Militares prestaba seguridad en las principales vías de tránsito de los guardianes del INPEC, amenazados por los traslados de presos y los constantes registros. En este caso, los enlaces para el desarrollo de cada actividad en la que intervenían varias instituciones estaban bien definidos a nivel nacional. En el caso de la estrategia de lucha contra las drogas, se instaló un Puesto de Mando Técnico donde los actores que intervenían en la estrategia concertaban sus operaciones y se establecieron indicadores de resultado conjuntos como prioritarios: se otorgó mayor peso, por ejemplo, a las incautaciones en operaciones conjuntas que a las que realizaba cada una de las Fuerzas de forma independiente.

¿Las líneas de acción se articulan con políticas relevantes de otros sectores para el cumplimiento de los resultados esperados?

Al igual que en el caso de la articulación entre estrategias, hay casos de éxito en la articulación de políticas con otros sectores y casos en que esta no fue suficiente. Los problemas de seguridad han estado asociados a variables como el nivel educativo, el acceso a servicios públicos, carreteras, medios de producción, entre otros, por lo que la articulación con otros sectores, máxime desde el enfoque de seguridad humana, central en el Plan de Desarrollo del gobierno de Gustavo Petro y en la PSDCC, es indispensable para el éxito de las mismas, según la lógica de intervención planteada.

Un caso de éxito es el ya expuesto sobre el secuestro y la extorsión. Según algunos de los actores entrevistados, esta articulación

no era una costumbre entre el Ministerio de Defensa y las demás entidades, como el INPEC o la Fiscalía, y se derivó directamente de la estrategia. Incluso, para el 2024, el CONASE, instancia que regula la estrategia intersectorial contra estos delitos, llevaba alrededor de 6 años sin sesionar.

Otro caso exitoso es la articulación de las políticas para combatir los delitos ambientales desde diferentes ministerios, las cuales se articulan en el Consejo Nacional de Lucha contra la Deforestación y otros crímenes ambientales -CONALDEF.

En este caso, la instancia se encuentra regulada por ley, cuenta con mesas asesoras para coordinar acciones puntuales entre diferentes actores y sus procesos están protocolizados. A diferencia de la estrategia contra el secuestro y la extorsión, el éxito de esta articulación parece derivarse más de la regulación, pues desde su creación, en 2019, ha permitido de forma exitosa la formulación, implementación y evaluación de las políticas de diferentes entidades para la lucha contra los delitos ambientales.

Uno de los principales desafíos continúa siendo la articulación para la formulación e implementación de la política de drogas y los planes de transformación territorial, que en el sector Defensa se conoce como acción integral y es, en últimas, la que permite recuperar el control territorial por parte del Estado, según la lógica de intervención establecida por la PSDCC y el PND.

La política de drogas es formulada por la Dirección de Drogas del Ministerio de Justicia, no obstante, esta tiene muy pocas acciones a su cargo en la etapa de implementación: el componente de control y disuasión es liderado por el sector Seguridad y Defensa (asfíxia en la Política de Drogas del gobierno de Gustavo Petro), el liderazgo del componente de sustitución de cultivos de uso ilícito corresponde a la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, adscrita a la Agencia de Renovación del Territorio y la atención y prevención del consumo está liderado por el Ministerio de Salud (acciones principales del componente denominado Oxígeno en la Política

de Drogas del gobierno de Gustavo Petro) .

Según el entendimiento del problema de drogas consignado en el PND, la PSDCC y la Política de Drogas, la sustitución de cultivos de uso ilícito es la estrategia más efectiva para la reducción del mercado de drogas y esta no se limita al cambio de un cultivo ilícito por uno lícito, sino que requiere una transformación integral de los enclaves productivos de drogas, lo que implica la implementación de acciones coordinadas de distintas carteras como Agricultura, Educación, Salud, Transporte, Comercio, entre otros. Para ello, la Política de Drogas del gobierno de Gustavo Petro propuso la creación de Misiones Territoriales, que focalizarían acciones en planes concertados por las carteras para la transformación de dichos enclaves.

A pesar de que la formulación de la política fue concertada entre los diferentes sectores, la construcción de los planes no fue exitosa y estos no se concretaron, por lo que la política terminó ofreciendo un marco para la focalización de acciones en lo que se reconoció como enclaves productivos, pero estas no fueron articuladas ni cumplieron una secuencia que asegurara el éxito de la transformación.

Según los actores entrevistados, esto se debe a diferentes aspectos: unos estructurales, asociados al diseño institucional colombiano, y unos propios de las características de los agentes encargados de la implementación.

En primer lugar, a pesar de que existen los espacios de articulación y existió un interés particular del gobierno de Gustavo Petro de que la política de drogas tuviera éxito en la transformación de los enclaves de producción de drogas ilícitas, el Estado colombiano en su lógica sectorial exige que cada sector priorice sus acciones según sus indicadores (cobertura en salud, vías, educación, etc.), así, lo que podría ser urgente para el éxito de la política de drogas, puede no serlo para un sector particular, derivando en que los tiempos de implementación de las acciones de las carteras no se alinean en la mayoría de casos en una secuencia que permita integralidad. Esto no solo sucedió durante el gobierno de Gustavo Petro sino también en la implementación del PNIS, los PDET y los PTAR durante el gobierno de Juan Manuel Santos, así como en las Zonas Futuro diseñadas por el gobierno de Iván Duque, lo que sugiere que la explicación es de carácter estructural.

En segundo lugar y frente a los problemas derivados de la interacción de los agentes durante el gobierno de Gustavo Petro, se puede afirmar que la Política de Drogas reñía con la Política de Paz Total, que creó para la transformación de los enclaves productivos de drogas donde se adelantaban procesos de paz o mesas socio-jurídicas los llamados Pactos Territoriales, que guardaban objetivos y acciones casi idénticas a los de las Misiones, pero espacios diferentes de formulación y coordinación. Esto, según los actores entrevistados, se debió a riñas políticas al interior del Gobierno por enfoques que consideraban más ajustados a la izquierda (Paz Total), frente a enfoques que se consideraron por algunos Ministerios como continuistas de las estructuras neoliberales que se habían propuesto cambiar. En el caso del sector Defensa, los entrevistados manifestaron una alta resistencia de otros sectores para coordinar acciones con la Fuerza Pública, en tanto consideraban que podría conllevar un enfoque militarista de la política de drogas, lo que en últimas resulta contradictorio (véase Gómez Rivas, 2025).

Finalmente, según (Gómez Rivas, 2025), la articulación de políticas de diferentes sectores es también un problema de acción colectiva, donde el capital social del Gobierno, medido como el nivel de confianza entre los agentes que lo componen y su capacidad de cooperación, tiene efectos directos en el éxito de la articulación. Una hipótesis sobre las falencias en este ámbito por parte del gobierno de Gustavo Petro está relacionada con los altos niveles de violencia de la que ha sido víctima la izquierda en Colombia y que podría haber generado unos altos niveles de desconfianza de los individuos que han militado tradicionalmente en este sector, especialmente hacia actores del sector Seguridad y Defensa, que en no pocas ocasiones han sido condenados por dicha victimización y que inscribieron su actuar durante muchos años en la lógica del enemigo interno (Comisión de la Verdad, 2022), dificultando la coordinación.

¿Los tiempos del ciclo de planeación de las políticas y el presupuesto son coherentes, es decir, secuenciales?

Como se expuso en el apartado 2.6 de este documento, el ciclo de planeación de las políticas y el del presupuesto en el sector

Seguridad y Defensa son diferentes. En general, el ciclo de planeación presupuestal del sector difiere de los ciclos de planeación del resto del Estado: mientras los gobiernos planean en la mayoría de los casos para el cuatrienio, el sector Seguridad y Defensa tiene un ciclo de planeación presupuestal a 20 años. El ciclo de política, por su parte, se asemeja al del resto del Estado, con vigencias de 4 años. Dichos ciclos presentan problemas de coherencia, en su mayoría estructurales. Este es, según los entrevistados, uno de los principales cuellos de botella para el direccionamiento estratégico del sector por parte de los gobiernos de turno, así como para que las políticas y estrategias de seguridad logren los resultados esperados y que estos tengan impacto.

Frente al ciclo de la política, la formulación inicia con la construcción y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo, que tiene vigencia de 4 años (3 años y medio del gobierno que lo propone y 6 meses para implementar en el siguiente gobierno, mientras formula su propio PND). Según la regulación del sector de Seguridad y Defensa, del PND se derivan las PSDCC, el PES y los PEI, no obstante, en la práctica esto no sucede. Los PEI, específicamente los de la Fuerza Pública, que es donde se materializan su hoja de ruta para el cuatrienio, son desarrollados a la par del Plan Nacional de Desarrollo y, por lo general, se adoptan antes que este, que la Política de Seguridad y Defensa y que el Plan Estratégico Sectorial -PES, que se supone los anteceden en el ciclo de planeación.

En el caso del gobierno de Gustavo Petro, por ejemplo, el Plan de Campaña Ayacucho fue lanzado formalmente en febrero de 2023, con vigencia desde el 1 de enero de ese año; el PND en mayo de 2023 (casi tres meses después que el Plan de Campaña); la PSDCC fue adoptada en julio de 2023 (alrededor de cuatro meses después que el Plan de Campaña); y el Plan Estratégico Sectorial fue adoptado en abril de 2024 (más de un año después que el Plan de Campaña). El Plan Estratégico Institucional de la Policía Nacional fue igualmente formulado a la par del PND y se publicó como un plan transitorio (denominado “Plan San Mateo”) en diciembre de 2023, no obstante, el cambio de mando en esta institución en mayo de ese año introdujo algunos cambios y finalmente se adoptó formalmente en octubre del 2023, después de la PSDCC y el PND. La mayoría de las estrategias, por su parte, fueron aprobadas entre el segundo semestre de 2024 y el primero de 2025, quedando aún algunas en proceso de

formulación al momento de la redacción de este informe, según los entrevistados.

En este sentido, la coherencia en los tiempos del ciclo de planeación entre objetivos, líneas de acción y estrategias del PND y la PSDCC y los PEI de la Fuerza Pública presenta deficiencias que, como se mencionó, son estructurales, en tanto su regulación establece tiempos de formulación y vigencias que no son coherentes entre sí. Como se expuso, aunque el PND debe ser formulado 6 meses después de la posesión del nuevo gobierno, este se aprueba en el Congreso 9 meses después y los PEI de la Fuerza Pública al ser cuatrienales y tener vigencia hasta el último año de gobierno, dejan sin marco de acción al sector antes de la entrada en vigor del PND, por lo que se elaboran previos a su publicación.

Según los entrevistados, otro de los aspectos que agravan la asincronía del ciclo de política pública en el Sector Seguridad y Defensa es la debilidad de la cartera en términos de personal. Mientras las Fuerzas cuentan con estructuras administrativas, logísticas, etc. robustas, el Ministerio tiene deficiencias profundas en la cantidad de personal, con grupos que no superan las cuatro personas para formular, direccionar y hacer seguimiento a estrategias tan importantes como la de drogas, extorsión, homicidio, entre otras, lo que genera demoras en los tiempos de formulación de las estrategias y privilegia la inercia del Sector.

En el caso de la planeación presupuestal, el ciclo, al ser de largo plazo (en su mayoría con vigencia de 5 periodos presidenciales, es decir, 20 años), no suele responder a las políticas del gobierno, sino que, por el contrario, se plantea como un insumo del Plan Nacional de Desarrollo y la Política de Seguridad y Defensa. En este sentido, el margen de maniobra de los gobiernos para la financiación de acciones diferenciales en el sector Seguridad y Defensa es estrecho.

El modelo de planeación por capacidades fue desarrollado desde el año 2010, en el marco de la transformación de las Fuerzas Militares durante el mandato de Juan Manuel Santos. Dicho modelo era una adaptación para Colombia del modelo usado por las Fuerzas Militares de los países adscritos a la OTAN y, particularmente, de los Estados Unidos, que brindó la asesoría al Ministerio de Defensa para su diseño. Su adopción respondió a la brecha creciente que existía en la época (y que aún hoy persiste) en el mantenimiento y la renovación de las capacidades adquiridas por las Fuerzas

Militares a inicios de siglo con los recursos del Plan Colombia.

Según los entrevistados, este modelo ha sido probado con éxito en fuerzas armadas alrededor del mundo que operan en contextos de protección de la soberanía y la defensa nacional (conflictos armados internacionales), pero resulta poco eficiente en fuerzas armadas que enfrentan conflictos no internacionales, pues los medios, métodos y estrategias en este tipo de conflictos es más cambiante y en 20 años puede haber no solo evolucionado de muchas formas la amenaza, sino que además el rápido desarrollo de tecnología puede haber modificado significativamente los medios y métodos para enfrentarlas. El aumento en el uso de drones por parte de los GAO en Colombia y la demora en la adaptación de los medios para contrarrestarlos por parte de la Fuerza Pública es un ejemplo de ello.

Según los actores entrevistados, este es tal vez uno de los aspectos estructurales más problemáticos del sector y con profundos impactos en la implementación de las políticas de seguridad.

A pesar de lo anterior, en el gobierno de Gustavo Petro se lograron ajustes importantes en materia presupuestal que, en la práctica, permitieron agilizar el modelo de planeación financiera para la adopción de la política de bienestar de la Fuerza Pública, que incorpora la gratuidad en la educación para las FFMM y la Policía, el aumento a un salario mínimo de la bonificación de los soldados regulares, entre otros. Cabe resaltar que este aspecto en particular, no está adscrito ni debe pasar por el modelo de planeación por capacidades.

3.4. Eficacia

¿Se han cumplido las metas establecidas en el PND, la PSDCC y sus instrumentos derivados?

Frente a las macro metas del PND concernientes al sector Seguridad y Defensa, estas reportan cumplimientos por encima del 100% para septiembre de 2025, a excepción de las capturas y aprehensiones efectivas por extorsión que se reportan anualmente y cerraron en 2024 con un cumplimiento del 78% frente a una meta de 65%

Avance en el cumplimiento de las metas del PND por parte del sector Seguridad y Defensa

Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022-2026								
Meta PND 2022 - 2026		Total 2022 - 2026	Línea Base 2022	2023	2024	2025	2026	Dato Septiembre 2025
		Ejecutado	Meta	Meta	Meta	Meta		
Tasa de homicidio intencional (por cien mil personas)	Meta	24,4	26,2	25,9	25,5	25,1	24,4	19,24
	Unidad de Medida	Tasa	Tasa	Tasa	Tasa	Tasa	Tasa	
Tasa de hurto por cada cien mil habitantes	Meta	653,4	680,8	673,6	666,7	660,0	653,4	412,6
	Unidad de Medida	Tasa	Tasa	Tasa	Tasa	Tasa	Tasa	
Tasa de lesiones personales por cada cien mil habitantes	Meta	184,1	193	190,5	188,3	186,1	184,1	123,8
	Unidad de Medida	Tasa	Tasa	Tasa	Tasa	Tasa	Tasa	
Porcentaje de efectividad en las capturas y aprehensiones por extorsión	Meta	75%	NA	60%	65%	70%	75%	NA**
	Unidad de Medida	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje	
Cobertura de la oferta de servicios de bienestar	Meta	80%	69%	70%	74%	77%	80%	67,6%
	Unidad de Medida	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje	
Índice anticorrupción para Sector Defensa	Meta	71%	NA	NA	59%	65%	71%	63,43%
	Unidad de Medida	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje	

Fuente: (Ministerio de Defensa Nacional, 2025)

En cuanto a la PSDCC, cuyos indicadores están consignados en el PES, cada línea de acción tiene avances diferenciados en cuanto a las metas planteadas y su cumplimiento a septiembre de 2025, fecha del último reporte previo a la realización de esta evaluación.

De los indicadores del PES, 19 indicadores aparecen cumplidos, según las metas establecidas, y 15 se encuentran por encima de las metas.

Entre los que se encuentran con un cumplimiento por encima de las metas, están el número de acciones para fortalecer la confianza entre las comunidades y el sector Seguridad y Defensa; el avance de la implementación del nuevo modelo de policía orientado a las personas (nuevo modelo de vigilancia) que se esperaba estuviera implementado en un 3% para el 2025 y ya presenta avances del 86%; el plan de gestión del cambio climático en el sector que tenía una planeación de ejecución para el 2025 del 35% y ya se encuentra en el 60%, superando las metas del cuatrienio; y la destrucción de 1641 máquinas usadas para la extracción ilícita de minerales, frente a una meta de 1330. Entre los indicadores en los

que se cumple la meta, según lo planeado, se encuentran los relacionados con interdicción de drogas ilícitas (con excepción de la incautación de marihuana que se encuentra muy por debajo de la meta y es muy posible que se mantenga la tendencia al cerrar el 2025), acción unificada, los de cooperación internacional, los de formación y sensibilización en derechos humanos y algunos de bienestar, como los de atención al veterano.

Se encontró que en el PES existen 59 indicadores a los que no se les asignaron metas, de los cuales 8 se encuentran muy por debajo de la línea base que presentaban para 2022. Por ejemplo, mientras en 2022 las FFMM construyeron 200 km de placa huella y realizaron mejoras a 33 km de vías, para septiembre de 2025 se habían mejorado 5,9 km de vías y no se había construido ninguno de placa huella; el control del espacio aéreo se redujo de un 70% a un 51%; la capacidad de atención de incidentes cibernéticos también se redujo, pasando de aproximadamente 15 mil casos en 2022 a 7 mil en septiembre de 2025; finalmente, en términos de bienestar, el mayor retroceso se presentan en la educación de los soldados e infantes de marina, que pasaron de 41 mil que incrementaron sus niveles educativos en 2022 a 764 para septiembre de 2025, a pesar de la política de gratuidad para la Fuerza Pública aprobada en 2023.

Finalmente, hay 18 indicadores que se encuentran muy por debajo de la meta. De estos, resulta llamativo que no se cumplió con el porcentaje de alistamiento de las capacidades de las FFMM que se esperaba cerrara en el 70% para 2025, no obstante, a septiembre apenas superaba el 58%, es decir, el 42% de las capacidades no pudieron ser usadas; de otro lado, la coordinación de las inteligencias también presenta un porcentaje de cumplimiento muy por debajo de la meta, con la realización del 50% de los espacios planeados para este fin; finalmente, frente a la meta de tener 48.000 personas de la Fuerza Pública beneficiadas de los Programas de Apoyo Económico para Formación militar y policial (pregrados – posgrados), el avance para septiembre de 2025 era de 4.739, aunque la meta anual se estableció en 12 mil beneficiarios, lo que explica también el bajo desempeño en el aumento de niveles educativos.

¿Se pueden establecer hipótesis sobre algún cambio en los patrones de criminalidad y victimización en el país derivados de la PSDCC y sus instrumentos (estrategias)?

Según los entrevistados, existen casos puntuales en los que es posible establecer hipótesis sobre los efectos de la PSDCC y sus instrumentos derivados en los patrones de criminalidad y victimización, no obstante, es muy pronto para evaluar impactos.

En primer lugar, aseguran que la estrategia interinstitucional contra el secuestro y la extorsión generó un cambio en el modus operandi de los grupos delictivos dedicados a este delito desde las cárceles, desapareciendo de los centros penales lo que en 2023 se conoció como call centers. Esta estrategia también podría haber aumentado las amenazas, atentados y asesinatos de guardianes del INPEC durante el cuatrienio.

Otro caso relevante parece estar relacionado con la transformación policial.

Las acciones de transformación de Escuadrón Antimotines y su cambio a Unidad de Diálogo y Mantenimiento del Orden, que creó la

figura de agente de diálogo como primer respondiente para las protestas, podría haber permitido la reducción por encima del 50% para el 2025 del uso de fuerza no letal durante las manifestaciones, así como podría haber aumentado la favorabilidad del UNDMO en un 24% desde 2022. Esto es especialmente importante, teniendo en cuenta que el proyecto político del gobierno de Gustavo Petro fue elegido con un apoyo masivo de jóvenes que participaron en las protestas contra el abuso policial en el cuatrienio anterior.

Finalmente, aunque no hace parte de las políticas de seguridad, los entrevistados manifestaron de forma unánime que la política de Paz Total habría alterado los patrones del conflicto. Por un lado, a pesar de la reducción de algunos indicadores de violencia asociados a los GAO, esta política podría haber acelerado la expansión del control territorial de los grupos, a partir de la reducción de las operaciones ofensivas en su contra por la vigencia de los ceses al fuego. De otro lado, el desarrollo de planes de transformación territorial con participación de los grupos podría haberlos beneficiado, ampliando el poder y control que ejercen sobre la población civil de los territorios donde se implementan las medidas a partir del direccionamiento de beneficiarios, el condicionamiento a la implementación de los proyectos productivos, entre otros.

Según Johnson, et al. (2025), la política de Paz Total fue implementada en un momento desfavorable para el éxito de las negociaciones,

(...) ya que muchos actores armados y criminales se encontraban en un proceso de expansión militar, consolidando su poder económico y político, y afianzándose profundamente en los ecosistemas criminales". (...) Estas deficiencias crearon incentivos para que los grupos armados se centraran en sus luchas territoriales y económicas, ampliando su gobernanza y control. Esto les permitió profundizar su poder sobre las poblaciones locales y tener mayor influencia política. Esta situación reveló fallas en el reconocimiento de la naturaleza de un nuevo ciclo de violencia y un exceso de confianza en la voluntad política de transformar la situación violenta y disminuir la desconfianza hacia el estado colombiano.

3.5. Eficiencia

¿El sistema de gobernanza de la PSDCC es eficiente para la implementación de las estrategias y necesidades de articulación con otros sectores?

La gobernanza en el sector de Seguridad y Defensa para la implementación de políticas públicas podría caracterizarse por una gran cantidad de espacios de seguimiento y articulación; una limitación en el acceso a los datos que permiten el control civil; y una costumbre en la forma de llevar las relaciones cívico-militares, que ha dotado a la FFPP de gran autonomía en la conducción de hostilidades y actividades de policía.

El espacio de mayor jerarquía para la gobernanza de la PSDCC es el Consejo de Seguridad Nacional, presidido por el Presidente y con asistencia de varios Ministros y directores de Departamentos Administrativos. Le siguen los Consejos de Seguridad locales (departamentales y municipales), que lideran las autoridades territoriales y suelen ser un espacio recurrente para que el Ministro de Defensa y su gabinete hagan seguimiento territorial a las estrategias.

La mayoría de las estrategias cuentan con Puestos de Mando Técnicos, liderados por las direcciones al interior de los viceministerios del Ministerio de Defensa, quienes se encargan de la coordinación de acciones y la preparación de insumos para el seguimiento por parte de los Puestos de Mando Estratégicos, liderados por el Ministro, y con participación de los viceministros y la cúpula militar y de Policía. Adicionalmente, estrategias como las de desmovilización y sometimiento, algunas relacionadas con el Acuerdo de Paz y derechos humanos, las de protección, entre otras, cuentan con espacios de articulación y seguimiento establecidos por ley, como los comités de dejación de armas, la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, la Comisión Nacional de Garantías Electorales, etc.

Según los entrevistados, las falencias de personal al interior del Ministerio de Defensa, sumado a la proliferación de espacios de seguimiento y articulación, en vez de facilitar la implementación y seguimiento de las políticas y estrategias, lo dificulta, pues no se cuenta con

las capacidades suficientes para prepararlos y atenderlos en la periodicidad establecida, limitando su utilidad.

Aunque los consejos de seguridad, tanto nacional como territoriales, son el espacio por excelencia para el seguimiento de las PSDCC, los entrevistados refirieron que, en su mayoría, estos sirven para difundir los resultados positivos de las Fuerzas y privilegian una planeación reactiva en la distribución de sus capacidades en el territorio nacional, más que un seguimiento e implementación de las estrategias planeadas. Así, suele ser común que, al término de los consejos de seguridad, especialmente los territoriales, se anuncie el refuerzo de efectivos de la FFPP, la llegada de nuevos medios para la conducción de hostilidades o el refuerzo de las capacidades logísticas, sin que medie un criterio que permita seguir la lógica de la intervención de la PSDCC o sus estrategias.

No obstante las limitaciones, los entrevistados aseguraron que cumplir con los espacios de gobernanza de las estrategias (PMT y PME) suele ser útil para asegurar el cumplimiento de actividades a cargo de la FFPP y aumentar los resultados de dichas actividades como las incautaciones, la destrucción de maquinaria, las capturas, entre otros.

Parte de las limitaciones referidas por los entrevistados para ejercer una correcta gobernanza de la PSDCC y las estrategias, es la falencia en el acceso a datos que permita hacer seguimiento al cumplimiento de actividades, resultados e impactos.

Por ejemplo, los entrevistados refirieron que desde el Ministerio de Defensa y las Secretarías de Seguridad de los departamentos y municipios no se tiene acceso a los datos de actividades, resultados operativos o delitos a nivel de longitud y latitud, lo que impide saber si las actividades y resultados operativos se concentran en donde ocurren los delitos. Esto repercute en amplias limitaciones para ejercer un control civil sobre la Fuerza Pública, que, como se mencionó, tiene una larga tradición de autonomía en el manejo de los problemas de seguridad, lo que se refleja en ciclos de planeación autónomos de los gobiernos de turno.

3.6. Sostenibilidad

¿Es posible que las estrategias planteadas a partir de la PSDCC se sostengan a largo plazo?

Dado que la mayoría de las estrategias se construyen con una amplia participación de miembros de la Fuerza Pública, que el sector mantiene una inercia importante en las actividades destinadas a enfrentar los problemas de seguridad y defensa, y que las capacidades del Ministerio de Defensa son limitadas, las estrategias suelen mantenerse con pequeñas variaciones, a pesar de los cambios de gobierno y de las políticas de seguridad y defensa.

Por ejemplo, aunque con el cambio de gobierno es posible que estrategias como la de drogas tengan variaciones, como la reactivación de la erradicación forzada, es probable que las acciones de control a lo largo de toda la cadena se mantengan, así como los programas de sustitución de cultivos de uso ilícito.

En el caso, por ejemplo, de los cambios introducidos en desminado humanitario, que habilitó realizarlo en zonas que lo requieren por alivio humanitario, aunque exista un alto riesgo de reinstalación, también se mantendrá. Igual sucederá, a juicio de los entrevistados, con las estrategias contra el secuestro y la extorsión, el nuevo modelo de vigilancia, la transformación del UNDMO, la gratuidad en la educación militar y policial, los aumentos en las partidas de alimentación y las bonificaciones a soldados, infantes y patrulleros que prestan su servicio obligatorio.

Aunque la Fuerza Pública goce de amplia autonomía y se mantengan los tipos de acciones para enfrentar problemas persistentes de seguridad, sin importar los cambios de gobierno, sí parece claro que las orientaciones desde lo político (Ministerio de Defensa) suelen ser determinantes, incluso más que la política, en el aumento o la reducción del uso de ciertas capacidades o en el aumento o la reducción de cierto tipo de hostilidades.

Por ejemplo, a pesar de mantenerse vigente durante el gobierno de Gustavo Petro la PSDCC, el cambio de ministro de Defensa, de uno civil a uno militar en el 2025, cambió los patrones de confrontación con los grupos armados organizados y, consecuentemente,

su respuesta. Así, en el 2025, la Fuerza Pública aumentó sus ataques contra los GAO en un 34% y consecuentemente, se registró un aumento de ataques contra la infraestructura y bienes civiles (58% frente a 2024) y contra la Fuerza Pública (62%), así como un aumento del 85% en el desplazamiento forzado (Fundación Ideas para la Paz, 2026).

¿La sostenibilidad de las capacidades de la Fuerza Pública a mediano y largo plazo depende de fuentes de financiación externas a las fuentes estatales colombianas?

Colombia ha adquirido amplias capacidades con el apoyo de países extranjeros, especialmente, los Estados Unidos, desde inicio de siglo. Dichos recursos, enmarcados en lo que se conoció como el Plan Colombia, estuvieron dirigidos en un principio a apalancar el proceso de modernización de las Fuerzas Militares. Posteriormente, con la firma del Acuerdo de Paz entre el gobierno de Colombia y la extinta guerrilla de las FARC-EP, los recursos de este plan se dirigieron en su mayoría a apalancar capacidades de la Policía Nacional, con lo que varias de las capacidades adquiridas por las Fuerzas Militares en su proceso de modernización durante la primera década de los dos mil, se quedaron rezagadas y el Estado colombiano ha enfrentado dificultades para su mantenimiento y actualización con recursos propios. Tal es el caso de la aviación del Ejército y, particularmente, de las aeronaves de ala rotatoria (helicópteros).

Según los entrevistados, de perderse la financiación del gobierno de los Estados Unidos, que debido a la descertificación de Colombia en la lucha contra las drogas se ha reducido sin cesar del todo, la crisis se extendería a la aviación de la Policía Nacional, a los sistemas de erradicación manual y su validación, a los sistemas de comunicación del Ejército, entre otros.

En esta medida, es unánime la percepción de que el Sector Seguridad y Defensa tiene una alta dependencia de los recursos de cooperación internacional para el mantenimiento de capacidades (que es un gasto de funcionamiento) de la Fuerza Pública y en el corto plazo, no cuenta con los recursos en el presupuesto nacional para suplirlos.

3.7. Participación

¿Hubo participación de la sociedad civil en la formulación, implementación y evaluación de las políticas del sector Seguridad y Defensa en el periodo 2022-2026?

Uno de los principales elementos diferenciales de la PSDCC frente a políticas de seguridad expedidas en gobiernos anteriores, es la participación de la sociedad civil en su formulación. Según la PSDCC, para la construcción de la política, entre septiembre de 2022 y enero de 2023, el Ministerio de Defensa realizó 21 encuentros territoriales y 43 nacionales, mediante un proceso de escucha que involucró a organizaciones de jóvenes, víctimas, defensores de derechos humanos, población LGBTIQ, comunidades étnicas, sectores sociales, gremios, alcaldes, gobernadores y expertos en seguridad de diversos centros de pensamiento. Según los entrevistados, a pesar de que la dinámica de los espacios de escucha planteaba una metodología que buscaba recoger insumos tanto para el diagnóstico de la PSDCC como para el diseño de estrategias, los participantes de los espacios mostraron una gran facilidad para el diagnóstico de problemas y, en contraste, se logró recoger pocos insumos para la construcción de estrategias, a excepción de las mesas con expertos en seguridad y defensa. En esta medida, el diagnóstico es un reflejo de una amplia participación ciudadana, mientras las estrategias son un reflejo del conocimiento de los funcionarios del Ministerio, las Fuerzas Militares y la Policía y los expertos en seguridad.

Según (Gómez Rivas, 2025),

(...) la participación de la sociedad civil representó un resultado novedoso y preponderante respecto a las políticas de seguridad de gobiernos anteriores, en las cuales las amenazas a la seguridad y la defensa ocupaban la mayor parte del diagnóstico. En el gobierno de Petro, en contraste, estas amenazas apenas ocuparon unos pocos párrafos, mientras que se dedicó un énfasis considerable a describir los impactos de las acciones de dichos actores sobre la población y el medio ambiente, cuya protección pasó a ser el eje central de la estrategia, enmarcada en el concepto de seguridad humana.

Esta novedad reflejaba también una impronta característica de la izquierda política en Colombia, que, tras las movilizaciones sociales masivas de 2019 y 2021, apostó por una “revaloración de la democracia, no en su vertiente liberal representativa sino participativa e integral” (Archila et al., 2024), mientras mantenía la consigna emancipatoria política y social. En este marco, no solo la política de seguridad fue elaborada con participación de diversos grupos y movimientos sociales, sino también el Plan Nacional de Desarrollo, la política de drogas, entre otros instrumentos de política pública.

La participación en la formulación e implementación de estrategias derivadas de la PSDCC es disímil. En el caso de las políticas dirigidas al control del orden público y los mercados ilícitos, la participación es limitada. Ni la estrategia contra el secuestro y la extorsión, ni el componente de asfixia de la política de drogas, ni la política contra la explotación ilícita de minerales, entre otras, cuenta en su formulación o implementación con participación de la sociedad civil. Esto tiene excepción para las estrategias que atienden sectores estratégicos, como las de lucha contra el robo de cobre, control de hidrocarburos, protección de infraestructura estratégica-crítica o la de protección del transporte, que cuentan con participación en todas sus etapas de los gremios económicos que se ven afectados por estas problemáticas.

Según los entrevistados, una de las estrategias con mayor participación ciudadana ha sido la de transformación de la Policía.

En esta, todas las acciones de reforma son presentadas en mesas consultivas con organizaciones de la sociedad civil, previo a su adopción. Adicionalmente, estas se validan con una mesa asesora externa, conformada por expertos en seguridad ciudadana y derechos humanos.

De otro lado, las estrategias de bienestar y, particularmente, la de veteranos, tienen consejos de decisión conformados por miembros de estos grupos poblacionales, además del Ministerio de Defensa, que hacen seguimiento y brindan recomendaciones a los tomadores de decisión sobre las acciones que les afectan, contando en algunos casos con voz y voto.

Los entrevistados refieren una mayor resistencia de la FFPP a dar participación a organizaciones de la sociedad civil de base pues, según refieren, pesan aún grandes desconfianzas debido a que muchas de estas organizaciones han generado oposición a nivel territorial frente a acciones de la FFPP y algunos de sus miembros han sido víctimas de abusos de parte de la FFPP. Frente a esto, el Ministerio de Defensa impulsa la estrategia de dialogo social y relacionamiento con la FFPP, que busca generar una legibilidad de los grupos poblacionales que habitan un territorio por parte de la Fuerza Pública, la identificación de las organizaciones de base que los representan y sus respectivos líderes, con el fin de entablar conversaciones que permitan la cooperación entre estos y los miembros de la FFPP. Frente a dicha estrategia, no se encontraron indicadores de seguimiento que permitan evaluar sus resultados o impactos.

Finalmente, el sector Seguridad y Defensa cuenta con una estrategia de participación ciudadana cuyo objetivo es identificar y realizar seguimiento a los espacios de participación de la sociedad civil en las estrategias del sector de manera

centralizada. Esta, más que una estrategia basada en una teoría del cambio/lógica de intervención, es una sumatoria de los espacios de participación y no permitiría evaluar los impactos reales o la calidad misma de la participación. En esta medida, se encontró que muchos de los espacios que se denominan como de participación, son en realidad espacios de socialización de decisiones y resultados, que no permiten la incidencia de la sociedad civil en el ciclo de la política del sector (Ministerio de Defensa Nacional, 2025).



Imagen 2. Sánchez, Erick, Abril de 2026.

4 Recomendaciones

El sector Seguridad y Defensa requiere un proceso de transformación estructural que apunte al menos a:

1. Una reingeniería de sus ciclos de planeación que permita una mayor incidencia y control civil de los procesos de formulación e implementación de las políticas públicas, a partir de la modificación y armonización de los tiempos de formulación, adopción y vigencia de las políticas.
2. En igual sentido, se recomienda crear un nuevo modelo de planeación por capacidades que permita reducir los tiempos de su implementación en favor de la adaptabilidad a los problemas de orden público por amenazas internas.
3. Se recomienda, igualmente, mantener el actual modelo de planeación por capacidades para los asuntos de defensa y seguridad nacional.
4. Se recomienda la creación de un viceministerio que se encargue de los asuntos de seguridad ciudadana relacionados con la Policía Nacional, como etapa intermedia a una salida de dicha institución del Ministerio de Defensa Nacional, como es el estándar internacional, de forma que no prevalezca la militarización de la Policía y se genere una mayor y mejor gobernanza de los asuntos que atañen al control de la convivencia y la delincuencia común y organizada.
5. Se recomienda adelantar una reingeniería financiera al interior del sector Defensa que propenda por: a) eliminar los gastos suntuosos e innecesarios en las FFMM y la Policía Nacional y, b) generar nuevas fuentes de recursos y aumentar las existentes a partir del desarrollo de capacidades y nuevos productos de la Industria Militar.
6. Se recomienda repotenciar los comandos de educación y doctrina y los centros de investigación al interior de las FFMM, para que permitan generar evidencia sobre los impactos de los medios y métodos usados por estas sobre el control territorial de los GAO y GDO, la reducción del mercado ilícito de drogas y oro, entre otros. Esto supone además una adaptación de la doctrina a los nuevos avances en la academia sobre el entendimiento del conflicto armado y el crimen organizado.
7. Se recomienda realizar una depuración y reingeniería de los espacios de articulación y gobernanza de las estrategias del sector.
8. Se recomienda que cualquier proceso de reforma contemple acciones para aumentar el control civil sobre los estamentos militares y de Policía, reducir la autonomía de la FFPP y aumentar la rendición de cuentas frente a la ciudadanía. Para esto, se deben modificar los ciclos de planeación, se debe ampliar el acceso a información clasificada a funcionarios del Ministerio de Defensa, se deben crear mejores sistemas de información, entre otros.
9. Se recomienda la proposición de un proyecto de ley estatutaria que clarifique el alcance del mando del que gozan los alcaldes y gobernadores sobre la Policía Nacional y especifique el modelo de gobernanza de la seguridad ciudadana.
10. Se recomienda realizar un proceso de revisión, actualización y modernización de todos los sistemas de información del Ministerio de Defensa y la Fuerza Pública, que permita establecer sistemas de gobernanza de los datos, construir nuevos indicadores para la medición de impactos, privilegiando la interoperabilidad.
11. Se recomienda la proposición de un proyecto de ley que regule el acceso a los datos de las FFMM y de Policía por parte de las autoridades del Gobierno Nacional y los gobiernos locales.

12. Para adelantar un proceso de transformación en el sector de Seguridad y Defensa, se requiere que el próximo gobierno propicie un diálogo amplio sobre su necesidad y los componentes básicos que debería abordar, de forma que permita una apropiación por parte de la sociedad civil organizada y, especialmente, de las FFMM y la Policía; de lo contrario, no será sostenible.
13. Se recomienda que el próximo gobierno avance en la formulación específica de la política de seguridad y de sus estrategias derivadas durante la campaña, con el fin de sortear las limitaciones de tiempo del ciclo de planeación de política y de capacidades.
14. Se recomienda adecuar el Gasto en Defensa y Seguridad (GDS), concomitantemente a la reducción del pie de fuerza, así como a su especialización y tecnificación.
15. Finalmente, se debe continuar y profundizar en la diversificación de la cooperación internacional del sector.

Notas

- 1 Se seleccionaron estas dos fuentes de información dado que son las que se usan para reportar los avances de algunos de los indicadores de impacto del Plan Nacional de Desarrollo y de la Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana 2022-2026, no obstante, la Fiscalía General de la Nación y Medicina Legal, también recogen y presentan dichas cifras al público, con metodologías diferentes, por lo que los resultados difieren, siendo objeto de debate público.
- 2 Actualmente en la Resolución 0201 de 2021.
- 3 La infraestructura estratégica por lo general es aquella de la que depende la soberanía energética, de agua potable, movilidad, entre otros de un estado-nación, por lo que suele considerarse parte del ámbito de la seguridad y defensa nacional.
- 4 Permiten el seguimiento a las actividades. Para el sector seguridad y defensa, por ejemplo, un indicador de producto podría indicar el número de operaciones conjuntas de interdicción.
- 5 Permiten el seguimiento a los objetivos intermedios. Para el sector seguridad y defensa, por ejemplo, un indicador de resultado podría indicar la cantidad de clorhidrato de cocaína incautado en operaciones conjuntas de interdicción.
- 6 Permite hacer seguimiento a los objetivos generales o finales. Para el sector seguridad y defensa, por ejemplo, un indicador de impacto podría indicar el impacto de la incautación de clorhidrato de cocaína en la reducción del mercado de cocaína, medido como cocaína disponible.

Referencias

- OECD. (2021). Applying Evaluation Criteria Thoughtfully. Paris: OECD Publishing.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2024). Plan Estratégico Sectorial. Bogotá: Min. Defensa.
- Ministerio de Defensa Nacional. (s.f.). Modelo Capacitas. Obtenido de Sitio web del Ministerio de Defensa: <https://www.mindefensa.gov.co/estrategia-y-planeacion/proyeccion-de-capacidades-e-innovacion/modelo-capacitas>
- Ministerio de Defensa Nacional. (19 de 07 de 2023). Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana. Garantías para la Vida y la Paz 2022-2026. Bogotá, Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación. (Mayo de 2023). Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Colombia, Potencia Mundial de la Vida. Bogotá, Colombia.
- Centro de Ginebra para la Gobernanza del Sector de Seguridad -DCAF. (2020). Reforma del sector seguridad . Obtenido de DCAF: https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF_BG_2_Reforma%20del%20Sector%20de%20Seguridad.pdf
- Preciado, A. (7 de 10 de 2025). Seguridad y defensa: los cinco retos para la reforma de ese sector en Colombia. Obtenido de Fundación Ideas para la Paz: [https://ideaspaz.org/publicaciones/opinion/2025-10/seguridad-y-defensa-los-cinco-retos-para-la-reforma-de-ese-](https://ideaspaz.org/publicaciones/opinion/2025-10/seguridad-y-defensa-los-cinco-retos-para-la-reforma-de-ese-sector-en-colombia)
- sector-en-colombia
- Ministerio de Defensa. (2021). Resolución 0201. Por medio de la cual se definen y se adoptan las Áreas Misionales del Sector Defensa. Bogotá.
- Ministerio de Defensa. (04 de Octubre de 2018). Resolución No. 7144. Por la cual se crea el Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública y se establecen los lineamientos para su institucionalización. Bogotá, Colombia.
- Otalora, L., & Arjona, A. M. (20 de 12 de 2011). Presencia vs. violencia: problemas de medición de la presencia de actores armados en Colombia. Obtenido de Foco Económico .
- Rivas, D. G. (2025). La doctrina del cambio: seguridad y defensa en el primer gobierno de izquierda en Colombia. Bogotá: Instituto Colombo-Alemán para la Paz -CAPAZ.
- Ministerio de Defensa Nacional. (Octubre de 2025). Presentación avances PES tercer trimestre de 2025. Obtenido de Plan Estratégico Sectorial.
- Johnson, K. B. (2025). Política de Paz Total: Entre luces y sombras: Marco para analizar la política integral de construcción de paz de Colombia. SOC ACE Documento de investigación 34. Universidad de Birmingham.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2025). RC-F-026 ESTRATEGIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA. Bogotá.

Anexos

Anexo 1. Resumen de las estrategias derivadas de la Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana, Garantías para la Vida y la Paz 2022-2026.

Estrategia de Protección de Infraestructura Estratégica – Crítica del Sector Defensa para Sectores Estratégicos

La Estrategia de Protección de Infraestructura Estratégica-Crítica del Sector Defensa para Sectores Estratégicos busca generar acciones, lineamientos o responsabilidades sectoriales que permitan contribuir en la protección de la infraestructura estratégica – crítica de los sectores estratégicos, con el propósito de evitar la interrupción en la prestación de los servicios esenciales para la nación, como la salud pública, la seguridad, las telecomunicaciones, el bienestar económico, entre otros, que permiten la supervivencia de los ciudadanos y/o el eficaz funcionamiento de las instituciones del Estado.

En concordancia con lo anterior, el Sector Defensa prioriza su interés en direccionar esfuerzos y articular capacidades interinstitucionales de manera sistemática, para la protección de la infraestructura estratégica – crítica, por lo tanto, el Sector Defensa ha dimensionado la necesidad de desarrollar progresivamente un Catálogo de Infraestructura Estratégica Nacional, estructurado mediante la recopilación de información de los sectores estratégicos seleccionados, en el que cada sector contribuirá en su contenido y se dará especial atención a la infraestructura crítica, con el fin de conocer aquellas infraestructuras sobre las que se debe concentrar el accionar sectorial.

Estrategia Seguridad para el Transporte

La Estrategia de Seguridad para el Transporte busca articular esfuerzos entre los Ministerios de Defensa Nacional, Transporte y del Interior, la Fuerza Pública, Fiscalía General de la Nación, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Migración Colombia, entidades territoriales y el sector transporte, con el propósito de establecer una hoja de ruta que permita intervenir las problemáticas que inciden en la seguridad de los usuarios de los corredores terrestres y fluviales del país.

Esta estrategia imparte lineamientos para adelantar de forma articulada acciones operacionales, operativas, investigativas y de inteligencia con el propósito de contribuir en el mantenimiento de las condiciones de seguridad en los corredores terrestres y fluviales a nivel nacional, con el fin de lograr la identificación y anticipación de riesgos y control de amenazas, permitiendo el incremento de factores de estabilidad, control territorial y dinamizando la integración de una seguridad integral, logrando la reducción de los fenómenos criminales ajustada a las condiciones específicas de acuerdo con las características de las regiones del país.

Estrategia Contra las Economías Ilícitas Relacionadas con el Cobre

La Estrategia Contra las Economías Ilícitas Relacionadas con el Cobre articula esfuerzos entre las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación, enfocados en atender las necesidades en temas de seguridad de las empresas de servicios públicos en los sectores energéticos y de telecomunicaciones, las cuales enfrentan hurtos de cables de cobre y fibra óptica, así como armarios, baterías y generadores.

Esta estrategia imparte lineamientos a la Fuerza Pública con el fin de identificar la cadena de valor del hurto de cobre, lo cual ayudará para el análisis en la investigación y de inteligencia con el propósito de contribuir en el mantenimiento de las condiciones de seguridad para reducir y mitigar los impactos en la infraestructura energética estratégica del país y controlar el robo de cobre y el vandalismo hacia dichos elementos.

Estrategia Lucha Contra terrorismo

Antes de la implementación de la estrategia contra el terrorismo, el Ministerio de Defensa no contaba con una línea de actuación específica para abordar de manera integral esta amenaza. La ausencia de un enfoque estructurado dificultaba la prevención, respuesta y coordinación frente a los riesgos asociados a este fenómeno. En este contexto, se desarrolló una estrategia que se estructura en cuatro líneas: caracterización del fenómeno terrorista, creación de un sistema integral de prevención, respuesta y resiliencia; optimización de acciones de prevención y respuesta; y fortalecimiento de la cooperación

internacional.

Se expidió la Directiva 003 de 2025, que establece los lineamientos para coordinar, planificar y ejecutar acciones que mitiguen el impacto del terrorismo, evidenciado en la difusión de la línea 107 y la campaña Esparta II Catatumbo y se proyecta su expansión hacia Sur de Bolívar, Chocó y Cauca, con resultados positivos en la reducción de actos terroristas.

Estrategia y directiva de Seguridad Fronteriza

Este documento de política pública tiene como propósito principal generar lineamientos estratégicos y operacionales que orienten las acciones en las zonas fronterizas. A través de un enfoque conjunto, coordinado e interinstitucional, busca reflejar un consenso sectorial sobre la comprensión de las fronteras, los principales desafíos que enfrentan, y las estrategias y líneas de acción que contribuirán gradualmente al mejoramiento de las condiciones de seguridad.

El documento también profundiza en el despliegue operacional, con un análisis exhaustivo de los actores, instancias de coordinación y articulación necesarias para la ejecución eficiente de las acciones, complementado por un cronograma de implementación y un mecanismo de seguimiento para evaluar los avances. Finalmente, se incluyen anexos con información adicional relevante, como los marcos normativos específicos y los conceptos unificados del sector seguridad y defensa, esenciales para un enfoque coherente y efectivo en la seguridad fronteriza.

Estrategia de defensa ante armas de destrucción masiva (ADM)

Esta estrategia del Sector Seguridad y Defensa busca prevenir, detectar y responder a amenazas de este tipo. Se enfoca en fortalecer los controles, incrementar las capacidades de la Fuerza Pública y modernizar la infraestructura de detección y mejorar la coordinación interinstitucional para evitar el tráfico ilegal de ADM o de materiales que puedan ser empleados para su construcción. Además, incluye la capacitación de la Fuerza Pública en técnicas de prevención del delito, de manejo inicial de crisis y descontaminación inicial de los sitios afectados para su atención como primeros respondientes en el lugar de los hechos.

La cooperación internacional es un pilar clave, promoviendo acuerdos bilaterales y multilaterales para el intercambio de inteligencia, conocimiento y tecnología, así como la participación en iniciativas globales como la Resolución 1540 del Consejo de Seguridad de la ONU y los programas de la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA). Contempla la actualización de la normatividad del sector, la doctrina, los manuales y procedimientos de prevención, respuesta y resiliencia ante las ADM. En conjunto, esta estrategia contribuye a la seguridad nacional y a la estabilidad global y hemisférica ante las ADM.

Plan Control de hidrocarburos destinados a economías ilícitas

Este plan destinado al control de economías ilícitas busca fortalecer el monitoreo del combustible proveniente de Estaciones de Servicio (EDS) que presenten incrementos atípicos y tiene riesgo de desvío hacia actividades ilícitas como el procesamiento de pasta, base de cocaína y clorhidrato de cocaína y extracción ilícita de yacimientos mineros, por medio del desarrollo de acciones, coordinación de capacidades, articulación interinstitucional, intervención de escenarios y judicialización, a través de la participación de los Ministerios de Justicia y Derecho y Minas y Energía, la Fiscalía General de la Nación y de la Fuerza Pública.

Contribuye a intervenir el desvío del uso de combustibles para fines ilícitos en los departamentos priorizados con base en la afectación por cultivos ilícitos de coca (Norte de Santander, Nariño y Putumayo) del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos de la Oficina contra la Droga y el Delito de las Naciones Unidas.

Política de Derechos Humanos y DIH y creación de la instancia de seguimiento.

El Ministerio de Defensa cuenta con la Política de Derechos Humanos y DIH (Resolución 3852 de 2024), la cual tiene como objetivo fortalecer la aplicación del derecho internacional de los derechos humanos y el DIH para impulsar su respeto, protección y contribuir a su cumplimiento, de acuerdo con las capacidades diferenciales del sector Seguridad y Defensa, desde una perspectiva preventiva, multidimensional y con un enfoque de seguridad humana, que permitan avanzar en

la consecución de la paz.

Actualmente, se avanza en la construcción de un Plan de Acción con indicadores que permitan medir la implementación de la Política y los logros obtenidos. De igual manera, se encuentra en proceso de creación la Instancia de seguimiento que tiene como objetivo impulsar la difusión, implementación, seguimiento y evaluación de la Política de DD.HH. y DIH, y actuará como mecanismo asesor y coordinador dentro del Ministerio de Defensa Nacional para establecer herramientas de trabajo que permitan desarrollar los lineamientos de política y sus estrategias.

Despliegue y lanzamiento del Sistema de Información

Actualmente, se está desarrollando un sistema tecnológico diseñado para centralizar el seguimiento y monitoreo a la gestión de denuncias relacionadas con presuntas violaciones de derechos humanos y violaciones al DIH por parte de la Fuerza Pública. Este sistema, que actualmente se encuentra en su segunda fase de despliegue, tiene como objetivo mejorar la recolección y el seguimiento en tiempo real de las denuncias recibidas, permitiendo un análisis más preciso y oportuno de los casos. A través de este sistema, se podrán identificar los avances en el trámite de las denuncias desde su inicio hasta su resolución, con alertas y notificaciones que faciliten la toma de decisiones dentro del sector.

Diálogo social y relacionamiento con la Fuerza Pública

La “Estrategia de diálogo y relacionamiento de la Fuerza Pública con Grupos de Especial Protección Constitucional” se adoptó en concertación con delegados de las Fuerzas Militares y Policía Nacional.

El objeto es promover y fortalecer el relacionamiento de la Fuerza Pública con los grupos de especial protección constitucional en el territorio nacional. La estrategia inicia con la consolidación de una base de datos que permite identificar a los grupos poblacionales que se encuentran en la jurisdicción de las diferentes unidades de la Fuerza Pública en el territorio nacional. De igual manera, la Estrategia busca la actualización con la identificación de las organizaciones, autoridades líderes, sus territorios y los espacios interinstitucionales

en los que participa esta población a nivel Nacional, territorial y local.

Fortalecimiento de los procesos de sensibilización e interiorización de los derechos humanos en el Sector de Seguridad y Defensa

Esta estrategia tiene como objetivo emitir lineamientos ministeriales frente a la actualización de los contenidos en materia de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario (DIH) para la Fuerza Pública en la formación, capacitación, instrucción y reentrenamiento, así como también la utilización de metodologías que orienten la interiorización de los derechos humanos en el personal de la Fuerza Pública, bajo los diferentes enfoques que utiliza la actual Política de DDHH y DIH.

Fortalecimiento de las acciones del sector en el marco de la agenda Mujer, Paz y Seguridad – Res. 1325/2000

El Ministerio de Defensa junto con la Fuerza Pública, participó en el proceso de construcción del Plan de Acción Nacional de la Res. 1325/2000. Actualmente el sector cuenta con 13 acciones encaminadas a la equidad y a la eliminación de violencias al interior de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, así como los riesgos en clave de seguridad que enfrentan las mujeres uniformadas en el desarrollo de funciones en los territorios.

Estrategia Integral de Lucha contra el Secuestro y la Extorsión 2024-2026”

Adoptada mediante la Resolución 3966 del 14 de septiembre de 2024, su objetivo general está orientado a “Desarrollar acciones conjuntas y coordinadas con las Entidades que intervienen en la estrategia y demás autoridades de la República, para proteger a todas las personas residentes en Colombia contra el secuestro y la extorsión, a través de un enfoque diferencial para el fortalecimiento de la prevención, captura y judicialización de los responsables del delito, y contribuir con la contención y disminución sustancial de estos flagelos”.

Los principales logros del seguimiento en la política se pueden describir en: i) Cruce de información de líneas de número de teléfono obtenidos a través de las líneas 165 y 147 (Gaula Policía y Militar), información que fue

remitida al Ministerio de Justicia para lograr su bloqueo a través de las empresas de telefonía móvil; intensificación de los registros al interior de los establecimientos de reclusión del orden nacional teniendo así mayor control de los elementos de comunicación en los ERON. Adicionalmente, sobresale el trabajo articulado con INPEC, para priorizar centro carcelario de Palo Gordo en Girón Santander y allí adecuar instalaciones y concentrar a principales PPL identificados como dinamizadores de extorsión y así establecer el centro de reclusión como de máxima seguridad.

Estrategia de Desmovilización Individual.

Esta estrategia busca facilitar la salida voluntaria de individuos pertenecientes a grupos armados organizados al margen de la ley (GAOML), es decir, aquellos que cuentan con reconocimiento político por parte del Gobierno Nacional. A través de este proceso, se otorgan beneficios jurídicos inmediatos derivados de delitos políticos y conexos, lo que permite la reintegración legal y social de los desmovilizados. Además, incluye procesos de asistencia psicosocial, acceso a oportunidades laborales y educación.

Estrategia de Sometimiento Individual a la Justicia

Diseñada para personas vinculadas a grupos armados organizados (GAO) sin reconocimiento político que deciden someterse a la legalidad. A diferencia de la desmovilización, esta estrategia implica mecanismos judiciales como beneficios penales, reducción de condenas o acuerdos con la justicia a cambio de colaboración con el Estado. Su objetivo es debilitar la estructura de los grupos armados y promover la rendición individual, garantizando el cumplimiento de penas y el sometimiento al Estado de Derecho.

Estrategia de prevención del reclutamiento ilícito, uso, utilización y violencias contra niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados ilegales.

Busca evitar que menores sean reclutados, explotados o utilizados en actividades ilícitas por actores armados ilegales. Incluye capacitación a Fuerza Pública, campañas de sensibilización, fortalecimiento de redes de protección comunitaria, intervención en zonas de riesgo y coordinación entre instituciones públicas.

Asimismo, se plantea fortalecer los mecanismos e instrumentos de coordinación interinstitucional y entre los tres niveles de gobierno, basándose en el sistema de competencias legales vigente. Se busca definir protocolos de acción conjunta que refuercen la intervención en los territorios, abarcando medidas de prevención temprana, urgente, y en protección, así como garantías de no repetición. Estas acciones estarán alineadas con las directrices del Sector Defensa, permitiendo activar rutas de atención según la calificación de las amenazas, en consonancia con la estrategia de prevención liderada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y respaldada por el Ministerio de Defensa.

Estrategia sectorial Midas contra la explotación ilícita de minerales 2022-2026

Esta estrategia concentra los esfuerzos operacionales en la afectación a los grandes eslabones de la cadena, teniendo en cuenta: los Grupos Multicrimen que se estén financiando directa o indirectamente de la actividad, enfoque de las investigaciones judiciales en capturar a los grandes cabecillas, concentrar esfuerzos en el control a la comercialización de los minerales (intervención en compraventas y comercializadoras) con el fin de evitar su exportación, lavado de activos y afectar así financieramente al gran eslabón en la cadena y focalizar los esfuerzos de la Fuerza Pública en quienes realizan la conducta agravada.

Se expidió el decreto 1035 de 2024 con el fin de fortalecer el control a la maquinaria amarilla y duplicar capacidades para su control, como importante insumo a afectar, utilizado en la explotación ilícita de minerales.

Se construyó un sistema de monitoreo de minería ilegal (mapeo) en el país, con la colaboración de la información de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, entre otros, con el objeto de contribuir al fortalecimiento de las capacidades para la toma de decisiones frente a la actuación de las instituciones del Sector de Seguridad y Defensa, para coadyuvar en la protección de los ecosistemas estratégicos de la Nación y la lucha contra las acciones que afectan los recursos naturales y el medio ambiente.

Estrategia Sectorial de Lucha contra la deforestación

Concentra los esfuerzos operacionales en los grandes deforestadores, fortaleciendo las labores de investigación e inteligencia, con el fin de identificar la cadena criminal del delito y afectar efectivamente a aquellos que están detrás del negocio de la deforestación.

Diversas instituciones participan en ella: el Comando General de las Fuerzas Militares con el Plan Ayacucho, el Ejército Nacional en actividades de restauración ecológica y la Policía Nacional a través de la Dirección de Carabineros y Protección Ambiental, que a través de iniciativas como la “Policía del Agua” y el COFIE, busca proteger el recurso hídrico y el capital natural.

Grupo de Lucha contra las Drogas

El Sector Defensa y Seguridad focaliza su gestión en materia de lucha contra las drogas principalmente en:

- El fortalecimiento de la interdicción terrestre, marítima, aérea y fluvial;
- El Desmantelamiento de la infraestructura al servicio del narcotráfico;
- La persecución estratégica de las finanzas ilegales y lucha contra el lavado de activos;
- El uso estratégico y razonado de la erradicación forzada con plena observancia de los DDHH.

El Comando General de las Fuerzas Militares incorpora la Política de Seguridad por medio del Plan Ayacucho que se ha propuesto el debilitamiento de las capacidades de la amenaza, entendida como todos aquellos grupos irregulares dedicados a las actividades ilícitas en torno a las drogas.

De otra parte, la Policía Nacional de Colombia en su Estrategia “Esmeralda Plus” busca una acción efectiva frente a organizaciones de producción y tráfico en el mundo, bloqueando plataformas utilizadas como centros de producción de drogas ilícitas, puntos de tránsito y zonas de lanzamiento primario que conectan la producción con el consumo, como rutas aéreas, terrestres y marítimas.

Apuesta Estratégica contra El Homicidio

Esta estrategia, parte de la Política de Defensa, Seguridad y Convivencia Ciudadana 2022-2026 y busca proteger la vida mediante acciones integrales, multisectoriales y preventivas contra el control social ejercido por organizaciones criminales.

Se articula en tres componentes: intensificación operacional (con patrullajes mixtos y mega operativos), fortalecimiento de la inteligencia e investigación criminal, y medidas de intervención social y prevención orientadas a reducir la vulnerabilidad de los jóvenes y mejorar la seguridad en entornos comunitarios.

Estrategia contra el hurto a personas

Orientada a prevenir y contener el hurto, esta estrategia combina la intensificación operacional mediante patrullajes mixtos y disuasión focalizada en puntos críticos como el transporte público con acciones de inteligencia e investigación criminal.

Además, se implementan intervenciones sociales y administrativas en zonas de receptación de bienes hurtados, junto con programas integrales para jóvenes, orientados a prevenir el reclutamiento en entornos urbanos y promover la seguridad humana.

Teniendo en cuenta la focalización territorial identificada y los contextos en los que ocurren las afectaciones a los bienes de las personas, se ha planteado una Estrategia para la prevención y contención del hurto que consta de tres componentes, prevención, control e inteligencia e investigación criminal.

Estrategia contra el crimen organizado

Desde el Ministerio de Defensa Nacional se encuentra en construcción la Estrategia contra el Crimen Organizado para articular diferentes acciones y estrategias sectoriales y nacionales en contra de este fenómeno con miras a prevenir y contrarrestar estas manifestaciones criminales, tanto en áreas urbanas como escenarios de aumento de violencia relacionada con estas organizaciones, como en escenarios rurales desde donde se desarrollan rentas ilícitas con las que se sostienen dichas estructuras.

Esta estrategia tiene el objetivo de establecer acciones concretas para la afectación y desarticulación de las actividades delictivas de los grupos dedicados al crimen organizado, la desarticulación efectiva de las organizaciones multicrimen y la prevención de las acciones violentas asociadas al crimen organizado, haciendo uso de las capacidades de la Fuerza Pública, articulando iniciativas y esfuerzos multisectoriales y generando elementos técnicos que permitan un accionar efectivo desde el nivel operacional y judicial.

Objetivo General: Proteger la vida de todos los habitantes del país, mediante la generación de condiciones de seguridad y la recuperación del control del territorio para liberar a la sociedad de la violencia, cometida por grupos de crimen organizado, y con el propósito de frenar su rápida evolución, buscando brindar una respuesta efectiva y eficiente del Estado, además de la articulación entre distintas instituciones del aparato estatal para hacer frente a estas problemáticas.

Objetivos Específicos:

Prevenir el reclutamiento vinculación, instrumentalización, utilización y la infiltración de la delincuencia organizada en los territorios, sus economías y en las diferentes instituciones estatales.

Perseguir e impactar las ganancias que dejan las economías criminales degradando su actuar mediante el aumento sus costos y riesgos operacionales.

Promover el trabajo coordinado con la Fiscalía General de la Nación en el marco de un marco normativo y técnico que busca optimizar las capacidades en forma sinérgica para la disrupción de las diferentes manifestaciones de los actores ilegales, con el fin de desarticular las estructuras del crimen organizado.

Proteger a la población civil del accionar delictivo, implementando un componente de control penitenciario que incluya operaciones de inteligencia y acciones que impidan a las personas privadas de la libertad delinquir desde su lugar de reclusión.

Líneas de acción: La presente estrategia plantea 4 líneas de acción generales que, de forma articulada y avanzando sobre otras iniciativas en curso, son la base para transformar el contexto criminal actual en

el país. Estas Líneas de Acción parten de entender el crimen organizado como un fenómeno complejo que requiere una visión holística e integral que ataque el fenómeno en su conjunto. Por lo anterior, las líneas de acción que guiarán la implementación efectiva de la presente estrategia serán:

- Disrupción de las economías ilícitas (Secuestro y extorsión, trata de personas, Tráfico local de estupefacientes, hurto a personas y homicidio intencional en la modalidad de sicariato)
- Prevención del reclutamiento, utilización y vinculación de Niños, Niñas y Adolescentes (NNA) en organizaciones de crimen organizado.
- Prevención y Desarticulación efectiva de organizaciones de crimen organizado.
- Intervención sostenida y preventiva frente al ciclo de las organizaciones criminales.

Puesto de Mando Técnico contra los delitos de alto impacto.

En cumplimiento de la Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana y en aras de realizar un trabajo conjunto entre la Policía Nacional y el Ministerio de Defensa Nacional, se vienen desarrollando sesiones de Puestos de Mando Técnico (PMT), hasta el momento de manera particular para atender la estrategia de contención contra el delito de homicidio, sin embargo, el espacio institucional crea la posibilidad de atender aquellos delitos de alto impacto que afectan la seguridad y convivencia ciudadana.

Estos espacios, además de contar con la participación del Despacho del Ministro de Defensa Nacional y de la Dirección de Seguridad Ciudadana, reúnen a dependencias estratégicas de la Policía Nacional, tales como la Jefatura Nacional del Servicio de Policía, y los Comandantes de las Unidades de Policía de las zonas priorizadas por las estrategias.

Esto permite un diálogo orientador y efectivo para identificar soluciones a cuellos de botella que se presentan a nivel territorial, definir estrategias focalizadas, evaluar alertas de manera temprana y proponer cursos de acción que permitan tener resultados en los puntos focalizados. Finalmente, desde las sesiones

de los Puestos de Mando Técnicos se definen territorios cuya situación frente a los delitos genera la necesidad de un enfoque más profundo, lo que deriva en visitas territoriales en las cuales se realizan mesas técnicas con las autoridades territoriales, los comandantes de policía y representantes del Ministerio de Defensa Nacional con el fin de establecer acciones puntuales y realizar un seguimiento detallado de la planeación y obtención de resultados operacionales.

Decreto reglamentario Ley 1801 del 2016

El Ministerio de Defensa Nacional, a través de la Dirección de Seguridad Ciudadana, con el apoyo de la Policía Nacional, expidió un decreto reglamentario del Código de Policía. Este documento comprende a todas las autoridades de policía (autoridades locales, inspectores de policía y miembros de la Policía Nacional), para que, teniendo en cuenta sus competencias, puedan atender los problemas de convivencia y reducir los ataques y crímenes que se cometen a causa de esta. El documento estratégico, busca proteger a las personas en general, haciendo especial énfasis en los niños, niñas, adolescentes y mujeres.

Se ha evidenciado que existen diferentes causas que impiden la gestión de la conflictividad social en nuestro país, desde situaciones conocidas por la opinión pública en general, que hacen referencia a “Abusos de Autoridad”, hasta inactividad de la justicia de policía, y sobre todo falta de seguridad jurídica para la ciudadanía al igual que sucede frente a los operadores de la norma de policía. Con la expedición del documento normativo y su posterior aplicación, se espera que esto ayude a disminuir los problemas de convivencia en el país y mitigar los crímenes que se cometen a raíz de estos. Adicionalmente, se espera propender por reducir el uso de la fuerza policial y la imposición de comparendos, resaltando su función preventiva y pedagógica. Por último, se espera que traiga consigo consecuencias en materia de confianza ciudadana y métodos de preservación y restablecimiento del orden público y convivencia ciudadana.

El decreto se aplica en todo el territorio nacional y va dirigido a las personas en general, miembros de la Policía Nacional, alcaldes, inspectores de policía y demás autoridades de policía competentes en el mantenimiento de la convivencia y seguridad ciudadana en Colombia.

Anexo 2. Indicadores de seguimiento PSDCC y PES

	Indicadores	Periodicidad	Línea base 2022	Meta 2023	Meta 2024	Meta 2025	Meta 2026	Res. Sept. 2025
OBJETIVO 1	Capacidades humanas de las fuerzas militares y policía nacional - UNIPEP incrementadas para el cumplimiento de los compromisos derivados del Acuerdo Final y la política de Paz Total.**	Anual	NA	NA	NA	NA	NA	76%
	Número de documentos estratégicos elaborados para asesorar y recomendar al alto Gobierno Nacional en desarrollo de los procesos de negociación de paz y sometimiento a la justicia, contribuyendo a la consolidación de la paz.	Trimestral	NA	NA	NA	NA	NA	59

OBJETIVO 1

Participación como observadores militares y policiales en los espacios que determine el Gobierno Nacional para los acercamientos, diálogo, negociaciones y sometimiento a la justicia en la implementación de la política de paz total.	Trimestral	NA	NA	NA	NA	NA	184
Esfuerzo no armado contra las estructuras GAO y GDO.	Trimestral	NA	NA	NA	NA	NA	851
Porcentaje de alistamiento de medios terrestres, aéreos, marítimos y fluviales.	Trimestral	70%	70%	70%	70%	70%	58,27%
Porcentaje de cumplimiento de las actividades derivadas de los entendimientos de cooperación internacional de inteligencia y contrainteligencia de la Fuerza Pública.**	Anual	NA	NA	NA	NA	NA	86%
Porcentaje de cumplimiento en las sesiones de inteligencia realizadas en los espacios conjuntos y coordinados.*	Semestral	NA	100%	100%	100%	100%	50%
Porcentaje de productos de inteligencia generados como criterios orientadores que contribuyan a la afectación a los factores de inestabilidad (SECRETO)*	Semestral	NA	NA	NA	NA	NA	100%
Porcentaje del personal de inteligencia y contrainteligencia con educación y capacitación para el desarrollo de nuevas capacidades y de alto nivel relacionadas con la función.*	Semestral	NA	NA	NA	NA	NA	40%
Actividades de Acción Unificada implementadas con los Planes Operativos Anuales Binacionales (POAB) que contribuyan a la mitigación del crimen organizado.	Trimestral	4	4	4	4	4	1

OBJETIVO 1

Municipios y/o zonas aprobadas como libres de sospecha de Minas Antipersonal (MAP) y Municiones sin explosionar (MSE) con tareas de Desminado Humanitario.*	Semestral	280	295	303	318	336	319
Acciones realizadas para fortalecer la confianza entre las comunidades y el Sector Defensa en el marco de la Acción Unificada.	Trimestral	27	31	35	39	42	31
Acciones realizadas para fortalecer la confianza entre las comunidades y el Sector Defensa en el marco de la participación cívica	Trimestral	89.232	89.408	91.200	92.201	92.790	418.197
Longitud de vías mejoradas. (Km)	Trimestral	33	NA	NA	NA	NA	5,9
Longitud de vías construidas con placa huella. (mts)	Trimestral	200	NA	NA	NA	NA	0
Proyectos de desarrollo socioeconómico de acción unificada y del Servicio de Policía.*	Semestral	NA	NA	NA	NA	NA	883
Porcentaje de cumplimiento en las actividades realizadas de sensibilización de Acción Unificada para influir positivamente en el ambiente operacional generando condiciones que promuevan la gobernabilidad territorial.	Trimestral	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Toneladas en clorhidrato de cocaína incautado. (Ton)	Trimestral	659	739	754	829,4	834	771,3
Toneladas de pasta y base de cocaína incautada. (Ton)	Trimestral	82	94	98	103,19	108	68,4
Porcentaje de afectación al potencial de producción del clorhidrato de cocaína.**	Anual	41%	43%	45%	47%	49%	NA
Toneladas de marihuana incautadas (Ton)	Trimestral	389	417	438	459,5	482	333,8

OBJETIVO 1

Porcentaje de desmantelamiento de laboratorios de cocaína detectados por las inteligencias (unidades: laboratorio de clorhidrato, complejo de producción de clorhidrato).**	Anual	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Laboratorios de clorhidrato de cocaína destruidos	Trimestral	186	231	242	254	266	191
Desmantelamiento de otras infraestructuras para la producción de drogas ilícitas (se excluyen laboratorios de cocaína y complejos de producción).	Trimestral	4.533	4.895	5.139	5.396	5.666	4.967
Afectación a medios empleados para el tráfico de las drogas ilícitas.	Mensual	1.557	NA	NA	NA	NA	1.336
Número de hectáreas erradicadas. (validada PREVER)	Trimestral	68.893	20.000	10.000	10.000	10.000	1.715
Afectación económica a organizaciones dedicadas al narcotráfico con la interdicción terrestre, aérea, marítima y fluvial en el territorio nacional.	Trimestral	100%	NA	NA	NA	NA	22%
Tasa de homicidio intencional (por 100 mil personas). (PND)	Mensual	26,2	25,9	25,5	25,1	24,4	19,24
Tasa de hurto a personas por cada cien mil habitantes. (PND)	Mensual	680,8	673,6	666,7	660	653,4	412,6
Tasa de lesiones personales por cada cien mil habitantes. (PND)	Mensual	192,8	190,5	188,3	186,1	184,1	123,8
Porcentaje de efectividad en las capturas y aprehensiones por extorsión. (PND)	Semestral	N/A	60%	65%	70%	75%	NA
Porcentaje de casos de homicidio intencional desagregado por sitio (zona pública).	Mensual	75%	NA	NA	NA	NA	69,30%
Porcentaje de casos de hurto a personas desagregado por sitio (zona pública).	Mensual	40%	NA	NA	NA	NA	86%
Número de actividades desarrolladas de gestión comunitaria para prevenir el hurto y lesiones personales.	Trimestral	907	NA	NA	NA	NA	129.539

OBJETIVO 1

Porcentaje de avance en la implementación en el nuevo modelo de servicio de Policía.	Trimestral	NA	1,2%	2,4%	3,2%	3,6%	86,3%
Porcentaje de avance de la estructuración del modelo de articulación nación - territorio.**	Anual	NA	25%	50%	75%	100%	70%
Atención oportuna a los requerimientos del SIVJRNR.**	Anual	NA	319	494	494	494	484
Porcentaje de actividades realizadas para visibilizar, dignificar y aportar al reconocimiento y declaración de los militares y policías víctimas y sus familias dentro del conflicto armado.**	Anual	NA	71%	100%	100%	100%	67%
Porcentaje de actividades de aporte a la implementación de las recomendaciones de la CEV priorizadas por el sector Defensa y reflejadas en la PSDCC.**	Anual	NA	100%	100%	100%	100%	100%
Proyectos para el fortalecimiento del Cuerpo Élite policial.	Trimestral	NA	NA	NA	NA	NA	-
Capturas de actores criminales dedicados al tráfico de migrantes.	Mensual	171	NA	NA	NA	NA	47
Capturas de actores criminales dedicados a la trata de personas.	Mensual	33	NA	NA	NA	NA	66

OBJETIVO 2

Actividades en contribución para el control y vigilancia de los recursos naturales por las Fuerzas Militares.	Trimestral	NA	NA	NA	NA	NA	1.838
Actividades de prevención ambiental desarrolladas por la Fuerza Pública bajo requerimiento de las autoridades ambientales.	Trimestral	NA	NA	NA	NA	NA	5.403
Porcentaje en el avance de la implementación al Plan Integral de Gestión de Cambio Climático del sector Seguridad y Defensa.	Trimestral	NA	5%	10%	35%	50%	60%

OBJETIVO 2

Porcentaje de cumplimiento de los planes de gestión ambiental del sector Defensa.	Trimestral	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Presencia en áreas marítimas y costeras protegidas.	Trimestral	NA	NA	NA	NA	NA	42,67%
Documentos técnicos de orientación para la planificación espacial marino costera.**	Anual	28%	30%	36%	43%	49%	41,25%
Inspecciones de control a buques tráfico internacional y de Cabotaje (Nacional).**	Anual	NA	NA	NA	NA	NA	11.093
Incautación de pesca ilegal (KG)	Mensual	NA	NA	NA	NA	NA	83.559
Número de especímenes recuperados (fauna incautada)	Mensual	NA	NA	NA	NA	NA	134.479
Número de capturas por delitos ambientales	Mensual	NA	NA	NA	NA	NA	3.059
Maquinaria destruida.**	Anual	NA	NA	NA	NA	NA	23,5%
Operaciones coordinadas para combatir la explotación ilícita de minerales.	Mensual	NA	NA	NA	NA	NA	12%
Maquinaria usada para la extracción ilícita de minerales destruida e incautada.	Trimestral	NA	1100	1.210	1.331	1.464	1.641

OBJETIVO 3

Implementación del modelo de Planeación y Desarrollo por capacidades del Sector Defensa.**	Anual	NA	-	2	2	2	2
Seguimiento al modelo de Planeación y Desarrollo por Capacidades de la Fuerza Pública. (SECRETO)**	Anual	NA	-	1	1	1	1
Acciones para el desarrollo de la etapa B del SIDEN.**	Anual	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Número de acciones para caracterizar e identificar fenómenos de las amenazas de naturaleza híbrida.*	Semestral	NA	NA	NA	NA	NA	7

OBJETIVO 3

Eventos maliciosos detectados en contra del ecosistema cibernético del sector defensa.	Trimestral	NA	-	NA	NA	NA	1.452.274
Monitoreo de cobertura terrestre.	Trimestral	NA	NA	NA	NA	NA	6,38%
Cobertura del mar territorial a través de medios electrónicos (SICTVM)	Trimestral	40%	32%	50%	69%	69%	39%
Control del espacio aéreo (ULTRASECRETO)	Trimestral	70%	NA	NA	NA	NA	51,43%
Acciones de las Fuerzas Militares para la defensa de la soberanía.	Trimestral	NA	NA	NA	NA	NA	15
índice de Cobertura del Sistema Integrado de Control de Tráfico y Vigilancia Marítima (SICTVM) (zonas A1, A2, A3).**	Anual	76%	76%	81%	81%	81%	81,8%
Control cibernético de los ataques recibidos con la Infraestructura Crítica Cibernética Militar (ICCM) (SECRETO)	Trimestral	1/7.377.862	NA	NA	NA	NA	956.636
Número de eventos materializado en contra de la seguridad digital de la Policía Nacional (SECRETO)	Trimestral	0/9.490.144	NA	NA	NA	NA	-
Capacidad de atención a incidentes cibernéticos (CAI Virtual)	Trimestral	15.079	NA	NA	NA	NA	7.586
Participación de las capacidades, planes, programas y/o estrategias de la Política de Defensa en escenarios internacionales con el fin de fomentar la diplomacia, cooperación e interoperabilidad.**	Anual	NA	NA	NA	NA	NA	152
Avance en el cumplimiento de las metas del Programa Individualizado de Asociación (ITPP) con la OTAN.*	Semestral	NA	NA	NA	NA	NA	1
Establecer relacionamiento y cooperación internacional con socios priorizados de acuerdo con una evaluación estratégica y el objetivo de diversificar relaciones.*	Semestral	NA	5	5	5	5	5

OBJETIVO 3

Afectaciones a infraestructura estratégica-crítica del sector de hidrocarburos.	Trimestral	7	NA	NA	NA	NA	29
Afectaciones a infraestructura estratégica-crítica de infraestructura vial.	Trimestral	-	NA	NA	NA	NA	2
Número de acciones que neutralizan amenazas a la infraestructura estratégica-crítica del sector de hidrocarburos.	Trimestral	-	NA	NA	NA	NA	241
Número de acciones que neutralizan amenazas a la infraestructura estratégica-crítica del sector energético.	Trimestral	-	NA	NA	NA	NA	317
Afectaciones a infraestructura marítima y fluvial.	Trimestral	-	NA	NA	NA	NA	-
Afectaciones a patrimonio nacional sumergido.	Trimestral	-	-	-	-	-	-
Estado de avance de la formulación del "Plan de protección de infraestructura estratégica-crítica del sector defensa para sectores estratégicos".	Trimestral	-	NA	NA	NA	NA	55%
Número de acciones que neutralizan amenazas a la infraestructura estratégica-crítica del sector de infraestructura vial.	Trimestral	-	NA	NA	NA	NA	7

OBJETIVO 4

Acciones del Sector Defensa para incentivar la incorporación a la Fuerza Pública.**	Anual	ND	NA	NA	NA	NA	188
Porcentaje de cumplimiento del plan de incorporación* de la Fuerza Pública.**	Anual	0%	0%	64%	99%	100%	84%
Cobertura de la oferta de servicios de bienestar* (PND)	Semestral	69%	70%	74%	77%	80%	67,6%
Razón de PQRS de prestación de servicios de salud en el Subsistema de Salud de las Fuerzas Militares a nivel nacional por cada mil usuarios adscritos.*	Semestral	71,7	64,5	61,27	58,21	55,3	52,6

OBJETIVO 4

Razón de PQRS de prestación de servicios de salud en el Subsistema de Salud de la Policía Nacional a nivel nacional por cada mil usuarios adscritos.*	Semestral	71,9	64,7	61,46	58,39	55,47	69,9
16.400 Veteranos y otras poblaciones beneficiadas de la fase y programas de inclusión y de los beneficios otorgados por la ley.	Semestral	NA	4.100	4.100	4.100	4.100	3.712
48.000 personas de la Fuerza Pública beneficiadas de los Programas de Apoyo Económico para Formación militar y policial (pregrados - posgrados).*	Semestral	NA	12.000	12.000	12.000	12.000	4.739
Número de lineamientos para la estandarización de procesos y procedimientos relacionados con el ciclo de gestión del Talento Humano.**	Anual	3	NA	NA	NA	NA	3
Soldados e infantes de marina que incrementaron niveles educativos en educación básica y media.**	Anual	41.664	NA	NA	NA	NA	754
Acciones priorizadas que conduzcan a la prevención de las violencias basadas en género en la Fuerza Pública.	Trimestral	NA	NA	NA	NA	NA	353
Normalización procesos Ley 522 de 1999.	Mensual	13%	15%	25%	35%	45%	75%
Transición efectiva al SPOA (Ley 1407 de 2010).	Mensual	NA	18%	18%	18%	18%	25%
Índice Anticorrupción para el Sector Defensa.** (PND)	Anual	55%	59%	64%	68%	72%	63,43%
Espacios de sensibilización con participación de población en situación de vulnerabilidad en el territorio.	Trimestral	1.405	1.468	1.477	1.485	1.492	1.112
Acciones de promoción, respeto y protección de los DD.HH. y DIH.	Trimestral	NA	962	1.082	1.132	1.192	168
3.300 usuarios atendidos por Fondo de Defensa Técnica y Especializada de los miembros de la Fuerza Pública - FONDETEC con solicitudes seleccionadas y preseleccionadas.	Mensual	5.641	750	850	850	850	602

OBJETIVO 4

Porcentaje de iniciativas de transformación digital desarrollados con tecnologías emergentes (Big data, robotica, bots, IoT, nube privada, blockchain, entre otros) RPA, Servicios ciudadanos digitales de acuerdo con el marco de transformación digital emitido por MINTIC.**	Anual	0%	15%	21%	31%	31%	21%
Porcentaje de jornadas de sensibilización para generar cultura y apropiación de las TIC en el Sector Defensa.**	Anual	0%	21%	21%	29%	29%	25%
Porcentaje de favorabilidad de los productos de comunicación de la Fuerza Pública en los canales digitales institucionales.*	Semestral	NA	75%	75%	75%	75%	90,3%
Porcentaje de satisfacción del público interno con los mensajes de comunicación interna de la Fuerza Pública.*	Semestral	NA	75%	75%	75%	75%	92,3%
Porcentaje de avance en la implementación del Centro de Estándares de la Policía Nacional.**	Anual	-	0%	30%	70%	100%	60%
Porcentaje de avance en la adecuación de espacios para los Centros Entrenamiento y Validación Policial al interior de las unidades policiales.**	Anual	NA	0%	34%	70%	100%	80%
Ingresos de venta de bienes y/o servicios a la Fuerza Pública por parte de las entidades representadas en el GSED.**	Anual	1.356.543	1.523.610	1.526.657	1.541.924	1.552.717	1.684.722
Ingresos de venta de bienes y/o servicios duales de las entidades representadas en el GSED.**	Anual	3.555.174	3.137.419	3.213.509	3.511.755	3.537.158	3.648.921
Número de actividades de acción unificada y gestión comunitaria en las que participan las entidades del GSED.	Trimestral	NA	NA	NA	NA	NA	9

OBJETIVO 4

Porcentaje de proyectos desarrollados para incrementar las capacidades de las entidades del GSED.	Trimestral	NA	NA	NA	NA	NA	78%
Número de intervenciones realizadas en atención a emergencias de desastres.	Trimestral	6.100	NA	NA	NA	NA	6.483
Número de requerimientos atendidos de acciones en prevención o mitigación del riesgo de desastres.	Trimestral	NA	NA	NA	NA	NA	656
Número de acciones realizadas en prevención del riesgo de tsunami.**	Anual	NA	NA	NA	NA	NA	26

