

**LA LUCHA CONTRA LA CAPTURA Y COOPTACIÓN DEL ESTADO:
UNA AGENDA DE FORTALECIMIENTO DEL ANÁLISIS Y LA INVESTIGACIÓN CRIMINAL EN CONTRA
DEL CRIMEN ORGANIZADO**

Isaac De León Beltrán¹

Versión para comentarios en el marco del Observatorio de Políticas Públicas de Control Fiscal de la
Auditoría General de la República

Bogotá, 02 de mayo de 2022

Resumen. El documento propone una definición operacional del concepto de Captura y Cooptación del Estado y lo contrasta con el concepto de corrupción. La diferencia radica en que sólo hay Captura y Cooptación del Estado cuando un Grupo Armado Organizado (GAO) es capaz de controlar el funcionamiento del Estado y para ello se integra con las élites políticas, las cuales pueden ser nacionales o locales. Esta definición invita a desarrollar nuevas capacidades de análisis e investigación criminal en contra de los GAO y la clase política en la medida en que la cooperación criminal entre grupos armados y partidos políticos demanda el conocimiento de una secuencia de acciones con apariencia de legalidad que hace más difícil la investigación criminal. En el documento se resalta el papel de las economías criminales como una variable clave en la Captura y Cooptación en la medida en que induce la formación de unas capacidades de control territorial que, si bien son usadas principalmente para cuidar la cadena de valor del narcotráfico y la minería criminal, también se pueden aplicar en la regulación del proceso electoral e influir en las decisiones del Estado. Se propone un conjunto de recomendaciones que fortalecen a la Presidencia de la República y en particular a la Consejería para la Seguridad Nacional con el fin de mejorar el proceso de priorización de casos de Captura y Cooptación del Estado. El fortalecimiento de la Consejería para la Seguridad Nacional se basa en la creación del Grupo Élite contra la Captura y Cooptación del Estado el cual tendrá la facultad de acceder a datos clave sobre el comportamiento de economías criminales y sobre la presencia de actores armados en el territorio nacional, así como a la información sobre contratación estatal. Este fortalecimiento del análisis permitirá mejorar la influencia en la toma de decisiones en contra de los responsables de la Captura y Cooptación del Estado.

¹ Ingeniero Industrial, Economista y Magister en Ingeniería Industrial de la Universidad de los Andes. Doctor en Sociología jurídica de la Universidad Externado de Colombia. Ha sido asesor de la Presidencia de la República, de la Fiscalía General de la Nación-USAID, Policía Nacional. Autor de los libros: El crimen como oficio (2007) y Aprendizaje criminal (2014). Coautor de los libros; Captura y reconfiguración cooptada del Estado (2009); Corrupción, cerebro y sentimientos (2007). Ha sido consultor de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Fundación Ideas para la Paz y la Fundación Ingeniería Jurídica. Es miembro del Observatorio de Políticas Públicas de Control Fiscal de la Auditoría General de la República y asesor de la Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia del Ejército Nacional de Colombia.

El objetivo de este documento es presentar un conjunto de recomendaciones viables que le permitan a la Presidencia de la República y al Estado colombiano aumentar sus capacidades en materia de lucha contra la Captura y Cooptación del Estado. Las recomendaciones son viables porque se ajustan al orden jurídico penal y porque se basan en un modelo de análisis e investigación criminal que aumenta la efectividad en contra de las organizaciones que procuran controlar el funcionamiento del Estado en el nivel territorial. En ese sentido, la viabilidad se sustenta en la necesidad de usar los mismos recursos públicos de una manera más efectiva. El texto tiene pretensiones de servir de fundamento para una política pública y para ello construye recomendaciones basadas en el análisis sobre el modo en que las organizaciones criminales participan en actos de corrupción y/o Captura y Cooptación del Estado.

El documento se basa en reflexiones del libro *Captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia* (Garay-Salamanca, Salcedo-Albarán, De León-Beltrán, & Guerrero, 2008). Otra fuente relevante es el informe cuyo título es *Caracterización del fenómeno de captura y cooptación del estado (CCdE). Método para el análisis e investigación criminal de la CCdE del presupuesto municipal*, del equipo de análisis sobre Captura y Cooptación del Estado del Convenio firmado entre la Fiscalía General de la Nación y USAID en el periodo 2016-2018 (De León-Beltrán, y otros, 2022) .

Vale la pena señalar que aquello que ha sido denominado «Captura y Cooptación del Estado» es un viejo problema de la democracia porque siempre hay organizaciones con la capacidad para influir en el funcionamiento del Estado y de esta manera privilegiar intereses particulares en vez de intereses públicos. En algunos casos las organizaciones que influyen en el Estado son las asociaciones de empresarios legales, pero en otros hay empresarios criminales. Si bien en ambos puede haber problemas en relación con la construcción del bienestar público, lo cierto es que los empresarios al margen de la ley que impulsan la economía criminal del narcotráfico no se han caracterizado por tener en el centro de sus preocupaciones el desarrollo económico y social. En otras palabras, el Estado es una organización social que siempre tiende a ser objeto de control por parte de algunos grupos organizados. Y ello incluye también – naturalmente – al crimen organizado. Sin embargo, conviene resaltar la siguiente tesis: es muy difícil para un empresario legal o ilegal alcanzar la armonía entre los intereses privados y el bienestar público.

El documento se divide en cinco secciones. En la primera se presenta una definición operacional de la Captura y Cooptación del Estado; operacional significa aquí que se puede usar para asignar recursos para la investigación criminal. En la segunda parte se identifica a los actores que tienen la capacidad para capturar y/o cooptar el Estado, a saber: Grupos Armados Organizados y élites políticas; en esta misma sección se exponen las diferencias entre Captura y Cooptación del Estado y la corrupción. En la tercera parte se trata de responder a la pregunta sobre por qué la Captura y Cooptación es una oportunidad de aprendizaje organizacional para los infractores. En la cuarta sección se propone una justificación de la importancia de la Captura y Cooptación del Estado para la seguridad nacional. En la quinta y última parte se formulan recomendaciones en términos de gerencia pública y estructura organizacional en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República con el fin de construir nuevas rutinas de trabajo que permitan fortalecer el análisis y la investigación criminal en contra del fenómeno de Captura y Cooptación del Estado. El análisis propuesto se puede aplicar a una amplia variedad de organizaciones sin importar sus inclinaciones ideológicas y su relación con las economías criminales. Desde el punto de vista de este trabajo las organizaciones criminales son altamente «isomórficas» - en términos de estructura y propósitos –

en la medida en que siempre procuran controlar y/o emular las capacidades del Estado en materia de regulación de la vida económica, política y social (DiMaggio & Powell, 1999).

1. ¿Qué es la Captura y Cooptación del Estado?

La Captura y Cooptación del Estado es el fenómeno criminal que se caracteriza por la capacidad que tiene el crimen organizado para controlar de manera sistemática las decisiones del Estado con el fin de producir ganancias económicas ilegales en un contexto de alta impunidad.

La Captura y Cooptación es un fenómeno criminal porque está compuesto por un conjunto de delitos tipificados en el Código Penal. Esta aclaración es importante porque no existe un delito que se denomine «Captura y Cooptación del Estado». Cuando se reconoce que la Captura y Cooptación está compuesta por tipos penales específicos² se puede integrar la perspectiva del análisis criminal con el enfoque de la persecución penal que le corresponde a la Fiscalía General de la Nación y a los órganos del Estado con funciones de policía judicial. Vale la pena señalar que el análisis criminal es un campo de conocimiento práctico que procura aumentar la comprensión sobre la comisión de delitos a partir del uso de herramientas de análisis cualitativo y/o cuantitativos y estadísticos como las bases de datos de infracciones, pero también puede ser útil para guiar la investigación criminal orientada a la recolección de elementos materiales de prueba. (Cortés, 2014) En ese sentido, es conveniente que el concepto de Captura y Cooptación del Estado tenga una relación con las entidades del Estado responsables de la investigación criminal como lo son la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación; cuando se hace esta conexión, la Captura y Cooptación del Estado se puede convertir en un método de análisis e investigación criminal, el cual aumenta la efectividad de las actuaciones en el marco del proceso penal en contra del crimen organizado.³

Por otro lado, la impunidad hace referencia a las dificultades que tienen las entidades responsables de la persecución penal en contra del crimen organizado cuando este es capaz de operar con una apariencia de legalidad; es más difícil investigar las acciones de miembros de organizaciones criminales que simulan cumplir con las normas en comparación con aquellas que violan abiertamente la ley.⁴ En otras palabras, la definición señala el modo en que el crimen organizado

² Algunos tipos penales que hacen parte de la Captura y Cooptación son: Interés indebido en la celebración de contratos (el cual se produce cuando un servidor público se interesa en la aprobación de un contrato a favor del interés propio o el de un tercero), Asesoramiento a Grupos Delictivos Organizados y Grupos Armados Organizados, homicidio, etc.

³ El concepto de «fenómeno criminal» implica la comisión sistemática de un conjunto de delitos a lo largo del tiempo y el espacio. La sistematicidad de la comisión de las infracciones genera patrones, los cuales pueden servir para asociar casos. En los casos se pueden presentar una gran cantidad de delitos y la conexión entre ellos puede ser interpretada como un fenómeno criminal. En ese sentido, los patrones de ocurrencia de infracciones se pueden identificar por medio de la colaboración entre la investigación criminal y las ciencias sociales en donde se usan herramientas de análisis de datos. Este es un campo de colaboración entre los operadores jurídicos que se formaron en derecho y los profesionales que se educaron en ciencias sociales; la unión de estas comunidades aumenta la efectividad de la persecución penal (Fiscalía General de la Nación, 2015).

⁴ La «simulación» es entendida en este texto como una expresión falsa de la voluntad por parte de los miembros del crimen organizado con el fin de controlar las acciones de las entidades públicas. En la simulación la voluntad es disfrazada con expresiones de legalidad con el fin de defraudar a un tercero; en este caso a los ciudadanos (Morffi & Galiano, 2014). Por ejemplo, en presencia de la simulación, las organizaciones criminales son capaces de cumplir con todas las formalidades de la contratación pública, pero pueden disminuir la calidad de los bienes entregados. Al hacerlo de esta manera la investigación criminal tiene el reto de superar complejos problemas probatorios (Galeano Portillo, 2018).

trata de controlar el funcionamiento del Estado para de esta manera, aumentar las ganancias asociadas a la comisión de una compleja secuencia de tipos penales en los que la dimensión de ilegalidad se superpone con la dimensión de legalidad. Así, la Captura y Cooptación del Estado puede ser vista como una fase de desarrollo del crimen organizado en su aspiración por controlar aspectos relacionados con múltiples decisiones del Estado que afectan el éxito de los infractores, ya sea que se hable de asignación de recursos públicos por medio de la contratación estatal o del uso de información privilegiada, así como aquellas decisiones en las que el Estado debe impulsar procesos de investigación criminal, fiscal o disciplinarios. En resumen, el crimen organizado aumenta sus ganancias con un bajo riesgo de exposición penal cuando es capaz de capturar y/o cooptar el Estado, y ello es posible cuando las estructuras criminales logran controlar el territorio y con ello avanzan en su participación en los procesos políticos (Saborío, 2019).

La Captura y Cooptación del Estado es un concepto que está compuesto por dos verbos. El primero de ellos es «capturar» y el segundo es «cooptar». La expresión «capturar el Estado» hace referencia a la resistencia que producen las entidades públicas cuando el crimen organizado trata de controlarlas; en una situación como esta la captura del Estado implica el uso de la intimidación y la violencia. Por el contrario, la expresión «cooptar el Estado» llama la atención sobre el modo en que los cargos directivos del crimen organizado y los cargos directivos de las entidades públicas se entrelazan para producir una alineación de intereses sin necesidad de intimidación y violencia.

Las dos expresiones respetan e inspiran en el sentido común plasmado en el Diccionario de la Real Academia Española. Capturar significa en primer lugar «Apresar o hacer prisionero a alguien, especialmente a un delincuente», y en segundo lugar «Aprehender, apoderarse de alguien o algo». Por otro lado, en el mismo Diccionario se puede leer lo siguiente para el verbo cooptar: «Llenar las vacantes que se producen en el seno de una corporación mediante el voto de los integrantes de ella.» (ver: www.rae.es).

2. ¿Quién tiene la capacidad para capturar y cooptar el Estado?

El punto de partida es que las élites políticas suelen controlar el Estado y en ese sentido la burocracia pública es uno de los objetivos de los poderosos, no importa si se habla de las élites nacionales o las locales (Wright Mills, 1993 [1956]). Sin embargo, en ocasiones las élites pueden incurrir sistemáticamente en comportamientos delictivos y aprovechan su posición privilegiada de control del Estado para generar, principalmente, beneficios privados.⁵ Cuando esto pasa, se puede afirmar que las élites son el mismo crimen organizado. Es frecuente que las élites se comporten como organizaciones criminales incluso a pesar de un proceso de socialización mediado por su alto estatus social y su elevado nivel educativo, lo cual les permite tener un conocimiento especializado sobre el funcionamiento del Estado (Sutherland, 2009 [1949]). Además, las élites suelen contar con un conocimiento particular sobre los procesos electorales. Desde este punto de vista, la clase política cuenta con un saber-hacer acerca de cómo controlar las elecciones y sus resultados, y en esa medida

⁵ La definición de corrupción gira en torno a los cargos públicos y su uso para el provecho personal (Bhargava, 2005). La siguiente es la definición de Transparencia por Colombia: Se define la corrupción como el «[...] abuso de posiciones de poder o de confianza, para el beneficio particular en detrimento del interés colectivo, realizado a través de ofrecer o solicitar, entregar o recibir bienes o dinero en especie, en servicios o beneficios, a cambio de acciones, decisiones u omisiones [...]» Ver: <https://transparenciacolombia.org.co/>

reconocen que este es un un paso fundamental en el control del Estado. Sin embargo, también se debe reconocer que el crimen organizado puede convertirse en un integrador de clases sociales con lo cual tanto las élites como las clases menos favorecidas pueden participar en este orden económico en donde se integran lo legal y lo ilegal (Dudley, 2016).⁶

Ahora bien, en ocasiones las élites construyen lazos con el crimen organizado y de esta manera aumentan sus posibilidades en materia de control electoral. Esto es particularmente crítico cuando hay una gran cantidad de competidores electorales y hay una oferta significativa de control territorial por parte del crimen organizado. Esta es la situación en varias regiones de Colombia y ello tiene consecuencias sobre el funcionamiento del Estado. Ahora bien, conviene aclarar en este contexto que el crimen organizado no implica el control territorial. Esta es una cuestión compleja porque el control del territorio implica el patrullaje de un actor armado con la capacidad para sostener operaciones militares o con la capacidad para imponer el orden político, económico y social con una menor cantidad de fuerza o intimidación. Esta aclaración es relevante porque el control de acceso de personas y mercancías a un territorio llevado a cabo por un Grupo Armado Organizado es algo que supera las clásicas competencias del crimen organizado. El control de un territorio se puede hacer con sicarios y/o soldados, y cada uno permite, de acuerdo con sus capacidades, la imposición más o menos efectiva de un orden político y social (Saborío, 2019). La distinción es relevante porque el Código de Procedimiento Penal hace más amplios los términos de investigación criminal y de restricción preventiva de la libertad cuando la Fiscalía General de la Nación y las entidades con funciones de policía judicial enfrentan esta clase de actores.⁷ Conviene señalar que los GAO han sido definidos en la Ley 1908 de 2018, “Por medio de la cual se fortalecen la investigación y judicialización

⁶ En la siguiente cita por extenso se presenta una definición de crimen organizado de Steven Dudley que señala las complejidades de la integración de clases sociales en torno a lo legal y lo ilegal. «Nuestra amplia interpretación de crimen organizado ... Nos permite ver el crimen organizado como una presencia dominante en la sociedad, en la que participan ricos y pobres, élites y marginados, políticos y plebeyos. En esencia...nuestro concepto de crimen organizado reposa en la noción de que es una empresa estructurada, con múltiples accionistas que depende de una red o redes de todas las clases que se crean con el tiempo en las esferas legal e ilegal.» (Dudley, 2016)

⁷ La investigación criminal en contra de los Grupos Armados Organizados le permite al Estado usar una lista de criterios para determinar la peligrosidad de una persona procesada por pertenecer a una de estas estructuras. En la lista se resaltan los aspectos del control territorial y la capacidad para ejercer la violencia de modo instrumental y en contra de funcionarios del Estado, así como de protectores de derechos humanos. A continuación, se transcribe una descripción fáctica de hechos relacionados con el control territorial que debe valorar el juez al momento de determinar una medida de prisión preventiva, y es sobresaliente la experiencia política, social y operacional que el Congreso de la República reconoce en la norma procesal: Ley 906 de 2004. Código de Procedimiento Penal. «Artículo 313A Criterios para determinar el peligro para la comunidad y el riesgo de no comparecencia en las investigaciones contra miembros de Grupos Delictivos Organizados y Grupos Armados Organizados. En las investigaciones contra miembros de Grupos Delictivos Organizados y Grupos Armados Organizados, para los efectos del artículo 296 de la Ley 906 de 2004, constituirán criterios de peligro futuro y riesgo de no comparecencia, cualquiera de los siguientes: 1. Cuando el tiempo de existencia del grupo supere dos (2) años. 2. La gravedad de las conductas delictivas asociadas con el grupo, especialmente si se trata de delitos como el homicidio, secuestro, extorsión o el lavado de activos. 3. El uso de armas letales en sus acciones delictivas. 4. Cuando la zona territorial o el ámbito de influencia del grupo recaiga sobre cualquier zona del territorio o dentro de los territorios que conforman la cobertura geográfica de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). 5. Cuando el número de miembros del grupo sea superior a quince (15) personas. 6. Haber sido capturado o imputado dentro de los tres años anteriores, por conducta constitutiva de delito doloso. 7. Cuando las víctimas sean defensores de Derechos Humanos o hagan parte de poblaciones con especial protección constitucional. Se pondrá especial énfasis en la protección de mujeres, niñas, niños y adolescentes, quienes han sido afectados por las organizaciones criminales objeto de esta ley. Este enfoque tendrá en cuenta los riesgos específicos que enfrentan las mujeres contra su vida, libertad, integridad y seguridad y serán adecuadas a dichos riesgos. 8. La utilización de menores de edad en la comisión de delitos por parte del grupo. 9. Se tendrá en cuenta los contextos y las particularidades del territorio, incluidas las problemáticas y actores presentes en el que evidencia la amenaza, el riesgo y la vulnerabilidad. 10. Se tendrán en cuenta los informes emitidos por la Defensoría del Pueblo.»

de organizaciones criminales, se adoptan medidas para su sujeción a la justicia y se dictan otras disposiciones”, como una organización con vocación de permanencia y con la capacidad para sostener operaciones militares y que gracias a ello pueden ejercer el control territorial por medio del uso racional de la violencia en contra de las Fuerzas Armadas, funcionarios públicos y/o en contra de la sociedad civil.

Por ejemplo, en aquellos municipios en los que hay una presencia de cultivos de coca suele haber también un marcado control territorial por parte de Grupos Armados Organizados. En estos municipios el control del territorio normalmente viene acompañado del control del proceso electoral. Esto es así porque los Grupos Armados Organizados tienen la tendencia a controlar los acontecimientos social y políticamente relevantes en el territorio que ellos patrullan, lo cual suele ser una fuente de aprobación colectiva (Jiménez-Ortiz, 2017). De esta manera, el patrullaje del territorio tiene consecuencias sobre el orden político y social.

La conexión entre Grupos Armados Organizados y élites políticas locales emerge como un resultado no planeado de la consolidación de las economías criminales. El tamaño de las economías criminales del narcotráfico, la minería criminal y otras formas de explotación ilegal del medio ambiente produce un aumento de los ingresos del crimen organizado. No sobra decir que estas tres economías ocurren en una geografía particular y por lo tanto su cadena de valor requiere el control del flujo de bienes en el territorio. Cuando esto pasa aumenta el número de miembros contratados por el crimen para ejercer la violencia, lo cual se explica porque el uso instrumental de la violencia es uno de los mecanismos que facilita el cumplimiento de los contratos realizados al margen de la ley. Por lo tanto, el control de los mecanismos de participación democrática es uno de los elementos que surgen cuando las élites políticas y el crimen organizado coinciden en un territorio. De esta manera, la Captura y Cooptación del Estado se convierte en el estado natural de las cosas en los territorios dominados por el crimen organizado.

Una consecuencia del control territorial ejercido por los Grupos Armados Organizados es la dificultad de los operadores jurídicos para hacer cumplir la ley, lo cual se explica porque aquellas organizaciones que pueden usar la fuerza son las que imponen su concepción de «orden». Ni policías ni fiscales ni jueces pueden cumplir con sus actividades en un entorno en el que el crimen organizado ejerce el control territorial y además lo ilegal goza de amplia aprobación social (De León-Beltrán, Aprendizaje criminal en Colombia. Un análisis de las organizaciones narcotraficantes, 2014). En otras palabras: el orden jurídico constitucional es reemplazado por un orden que tiene la característica de que puede ser fácilmente aplicado por el actor que patrulla el territorio. Un municipio en el que hay economías ilícitas de las que derivan su sustento un número significativo de ciudadanos es una zona en la que aparecen instituciones – en el sentido de reglas de juego – que regulan la incertidumbre de las transacciones al margen de la ley (North, 1993). Quizás no sea correcto afirmar que en esos municipios hay un vacío institucional; todo lo contrario, allá hay instituciones, pero solidarias con el orden económico, político y social que se fundamenta en las economías criminales. Y en dicho orden la Captura y Cooptación del Estado es funcional para el sostenimiento del delicado equilibrio entre la legalidad y la ilegalidad.⁸ En la siguiente expresión se resume una de las tesis

⁸ La Política de Seguridad y Defensa Nacional del Gobierno del Presidente Iván Duque Márquez hizo un diagnóstico sobre la relación entre instituciones y Grupos Armados Organizados. A continuación, se transcriben los apartes de la Política y su particular razonamiento: «...se busca dar un salto en materia de intervención en los territorios, al establecer que la principal amenaza a la seguridad interna son los espacios vacíos de institucionalidad o con precaria institucionalidad, no

centrales de la Captura y Cooptación del Estado, a saber: la probabilidad de que un municipio registre el fenómeno de la Captura y Cooptación depende del tamaño relativo de las economías criminales y las economías legales; entre más alta sea el volumen de transacciones al margen de la ley mayor será la probabilidad de encontrar un actor armado ilegal imponiendo su visión del orden, lo cual es resultado del control territorial relacionado con la contratación de mano de obra calificada para el uso de la violencia instrumental:

$$P(\text{Captura y Cooptación del Estado}) = f\left(\frac{\text{Tamaño de la economía criminal}}{\text{Tamaño de la economía legal}}\right);$$

en donde se espera que la probabilidad de la Captura y Cooptación del Estado aumente en función del tamaño relativo de la economía al margen de la en comparación con economía legal. Así, si la economía criminal es varias veces superior a la economía legal entonces es más probable que se presente el control del Estado por parte de élites políticas unidas a Grupos Armados Organizados. Se debe reconocer que es necesario desarrollar técnicas de medición económica de las economías criminales porque a pesar de la ilegalidad es un hecho económico y social digno de ser cuantificado. Se puede afirmar que en Colombia hay un Producto Interno Bruto criminal asociado con el narcotráfico y la minería, lo cual explica al menos parcialmente el dinamismo de ciertos sectores productivos legales, así como la dinámica del proceso político nacional y local.

Vale la pena subrayar que la Captura y Cooptación del Estado es diferente a la corrupción. Ambos son fenómenos criminales, pero mientras que el primero depende de la presencia del crimen organizado y la presencia de Grupos Armados Organizados que controlan el territorio el segundo no. Esta distinción es útil porque la persecución penal en contra de una organización criminal responsable de la Captura y Cooptación del Estado en un territorio demanda unas capacidades operacionales diferentes en comparación con la investigación criminal en contra de una red de funcionarios públicos que no tiene capacidad de fuego. En la investigación criminal de los delitos relacionados con la corrupción ocupa un lugar muy importante el Título XV del Código Penal. *De los delitos contra la administración pública*, mientras que en el caso de la Captura y Cooptación del Estado se encontrará el concierto para delinquir relacionado con delitos contra la vida y la integridad personal cometidos contra ciudadanos que tratan de cambiar las condiciones de operación tanto de las economías criminales como de la cultura de la legalidad, así como delitos contra el medio ambiente, entre otros.

simplemente los grupos ilegales o las economías ilícitas.» (Presidencia de la República de Colombia, 2019). Al respecto conviene señalar que los grupos criminales y las economías ilícitas son objetos de investigación empírica y análisis político que no son amenazas simples. Quizás, esta lectura del problema refleja una «precaria comprensión» del concepto de «institución» que queda reducido a “edificios y funcionarios”; dicho sea de paso, la infraestructura y los empleados son la forma jurídicamente estrecha de acercarse al modo en que la legalidad y la ilegalidad interactúan. La consecuencia en términos de sentido común impulsa a la renovación del mantra vulgar de toda acción política para los recién llegados al poder, tal como se expresa en el mismo documento: «...Esto tendrá consecuencias muy relevantes, pues conlleva pasar del control militar del territorio a su control institucional. El principal enemigo de la seguridad y la convivencia es el abandono estatal.»

Tabla. Diferencia entre «corrupción» y «Captura y Cooptación de Estado»

Dimensión de comparación	«Corrupción»	«Captura y Cooptación de Estado»
1. En relación con el concepto de «fenómeno criminal».	La corrupción es un fenómeno criminal porque puede implicar la comisión de múltiples delitos que lesionan el bien jurídico de la administración pública.	La Captura y Cooptación de Estado es un fenómeno criminal porque implica la comisión de múltiples delitos que lesionan diversos bienes jurídicos, entre ellos se encuentra el bien jurídico de la administración pública.
2. En relación con los «delitos contra la administración pública».	Por definición incluye los delitos contra la administración pública.	Por definición incluye los delitos contra la administración pública.
3. En relación con la presencia de Grupos Armados Organizados y Grupos Delictivos Organizados.	El concepto NO exige la presencia de actores armados para la comisión de delitos contra la administración pública.	El concepto SÍ exige la presencia de actores armados para la comisión de delitos contra la administración pública. La Captura y Cooptación es sensible al control territorial que ejerce el actor armado.
4. En relación con el tipo penal «Concierto para delinquir»	La corrupción NO exige el concurso con el concierto para delinquir.	El concepto de Captura y Cooptación de Estado se basa en el tipo penal concierto para delinquir.
5. En relación con el número de autores y el concepto de organización.	Puede ser un único autor y por lo tanto no es necesaria una organización en el fenómeno de corrupción.	Demanda la participación de múltiples sujetos, múltiples y complejas actividades con vocación de permanencia y por lo tanto es indispensable una organización.
6. En relación con la acción de «controlar el funcionamiento del Estado»	La corrupción no demanda el control del aparato estatal.	La Captura y Cooptación de Estado se basa en el control del Estado y procura la repetición de conductas.

Nota aclaratoria: El tipo penal «concierto para delinquir» es un delito autónomo y se encuentra en el Título XII del Código Penal de Colombia (Ley 599 de 2000) en la sección de los *Delitos contra la seguridad pública*. Este delito hace parte de una amplia tradición penal en Occidente y en algunos países se conoce como “asociación para delinquir” o “asociación mafiosa”. Su característica fundamental es el acuerdo criminal para cometer un número indeterminado de delitos a lo largo del tiempo, atendiendo a la división y especialización del trabajo. El concierto para delinquir ha sido usado en Colombia para juzgar a una amplia variedad de organizaciones criminales como narcotraficantes, paramilitares, delincuencia común, etc. El concierto para delinquir supone un desafío a la capacidad de coacción del Estado y por ello viene acompañado de una medida de privación de la libertad en cualquiera de las etapas procesales.

3. ¿Por qué la Captura y Cooptación del Estado es una oportunidad de aprendizaje para el crimen organizado y por qué el Estado debe desarrollar nuevas competencias de análisis e investigación criminal?

La Captura y Cooptación del Estado se fundamenta en el trabajo colaborativo entre Grupos Armados Organizados y élites políticas. Esta es una oportunidad de aprendizaje criminal en la que la clase política tiene acceso al uso de la fuerza del crimen organizado y este último se expone a prácticas relacionadas con el control del Estado por medio del nombramiento de cargos burocráticos clave; esto último implica reconocer que ciertos cargos públicos tienen acceso a información clave y son los que pueden tomar decisiones críticas en el proceso de control del Estado. Esta es una integración de conocimientos que facilita el control del Estado con el fin de producir ganancias económicas ilegales gracias a la apropiación que ambas estructuras organizacionales logran sobre la producción de normas.

La Captura y Cooptación del Estado exige el desarrollo de nuevas habilidades de análisis e investigación criminal por parte de los funcionarios responsables de la persecución penal. Tanto los empleados de la Fiscalía General de la Nación como los miembros de la Policía Nacional con funciones de policía judicial enfrentan nuevos retos en materia de recolección de elementos materiales de prueba; únicamente con un adecuado recaudo de documentos y testimonios (entre otros) a lo largo de la cadena de valor de la Captura y Cooptación del Estado se puede lograr una condena en contra de los implicados. Esto se explica porque la apariencia de legalidad hace más difícil la detección de las conductas que infringen la ley. Por ejemplo, cuando la Captura y Cooptación inicia con el certamen electoral entonces es necesario conocer el proceso mediante el cual el Estado gasta los recursos públicos. Es por ello que resulta conveniente tener conocimientos sobre el modo en que se relaciona la formulación del plan de desarrollo con las normas de hacienda pública y las leyes y decretos que regulan la contratación estatal. Cada uno de estos procesos se basa en el conocimiento de unas normas particulares que con frecuencia reposan en las mentes y escritorios de profesionales de derecho, contaduría, derecho e ingeniería que trabajan para el Estado. Si se tiene en cuenta que la comisión de estos delitos se ajusta al principio de planeación en un marco de apariencia de legalidad, entonces sería recomendable desarrollar nuevas capacidades de análisis e investigación criminal que permita que el análisis e investigación criminal se sincronice con la dinámica criminal.

4. ¿Por qué la Captura y Cooptación del Estado es importante para la seguridad nacional?

El concepto de «seguridad nacional» aparece una sola vez en la Constitución Política de Colombia y se puede inferir que es distinto al estado de excepción de guerra exterior (Constitución Política de Colombia, capítulo 6. Art. 212). Llama la atención que su uso sirve para distribuir el presupuesto de la nación entre el gasto social y el gasto de seguridad nacional. La seguridad nacional tiene en cuenta la distinción fundamental relacionada con la elaboración del presupuesto en tiempos de paz y el presupuesto en tiempos de guerra (Constitución Política de Colombia, capítulo 3. Del presupuesto, art. 350). De igual manera, en la Norma Superior se expresa la obligación de priorizar el gasto social por encima del gasto asociado a la preparación para la guerra. A continuación, se transcribe lo prescrito en la Constitución:

«Constitución Política de Colombia. Capítulo 3. Artículo 350. La ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de tal naturaleza, según definición hecha por la ley orgánica respectiva. Excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación. En la distribución territorial del gasto público social se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población, y la eficiencia fiscal y administrativa, según reglamentación que hará la ley. [...]» (subrayado por fuera del texto).

La relevancia de este artículo de la Constitución radica en que cualquiera que sea la definición de «seguridad nacional» siempre el gasto público asociado deberá ser comparado con el gasto público social prestando particular atención al número de personas con necesidades básicas insatisfechas.

La noción de «seguridad nacional» hace referencia a las amenazas que le pueden impedir al Estado aplicar el orden constitucional y legal en todo el territorio nacional, teniendo como límite la dignidad y los derechos humanos. La aplicación del orden constitucional puede requerir incluso el uso de la

fuerza por parte del Estado cuando algunos ciudadanos vulneran la libertad de sus semejantes. De esta manera, la presencia de Grupos Armados Organizados (GAO) que imponen un orden económico, político y social en algunos territorios puede ser interpretada como una amenaza a la seguridad nacional en dos sentidos. En primer lugar, la presencia de los GAO es una amenaza a la seguridad nacional porque las operaciones de dichas estructuras están asociadas con la imposición de un orden social que puede ser diferente al señalado por la Constitución y las leyes. En segundo lugar, la presencia de los GAO es una amenaza cuando ello impone una menor cantidad de bienes y servicios públicos para los habitantes del territorio. El uso incorrecto del presupuesto público por parte de la integración entre GAO y élites políticas locales conlleva una disminución en el goce efectivo de derechos. Es problemático suponer y esperar que los Grupos Armados y la clase política local sean capaces de subordinar sus motivos y conductas a la Constitución. Por lo tanto, es razonable esperar una mayor pobreza en aquellos municipios en donde los Grupos Armados Organizados y la clase política han unido sus capacidades organizacionales para controlar el funcionamiento del Estado. Se puede afirmar que en aquellas geografías en donde funciona el imperio de la ley criminal es poco probable una mejora en el índice de necesidades básicas insatisfechas.

La evidencia empírica sugiere una problemática relación entre GAO, economías criminales, pobreza y contratación estatal. En algunos municipios la pobreza tiende a ser menor en presencia de cultivos de coca mientras que en otros en condiciones similares la pobreza puede ser mayor. Se ha encontrado evidencia econométrica que demuestra que la contratación pública en los municipios es sensible a la presencia de actores armados y la pobreza.

«...el gasto municipal desciende para los municipios más pobres, pero se incrementa ante la presencia de los mercados ilegales; lo que resulta inquietante en términos de formulación de política pública porque los datos podrían estar revelando el camino como se forma la simbiosis entre mercados ilegales y el gasto municipal. Así, entre más recursos fiscales recibe el municipio, se incrementa la probabilidad de ser capturado por el crimen organizado.» (Grautoff, 2021)

De igual manera, al superponer los mapas en los que hay registro de economías criminales como cultivos ilícitos y minería criminal, con los mapas de pobreza y municipios en donde se deben implementar los Acuerdos de Paz, se encuentra una gran variedad de situaciones en las que pobreza, economías criminales y actores armados se entrelazan. Desde luego, la evidencia cartográfica es orientativa y exige una mayor investigación empírica [Ver Anexo. Superposición de variables de riesgo relacionadas con la Captura y Cooptación del Estado].⁹

En todo caso, en los municipios en donde se implementan los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) hay múltiples conexiones entre la presencia de actores armados, la pobreza y las economías criminales; y en algunas no se puede descartar algunas combinaciones de variables capaces de inducir ciertas dimensiones de desarrollo. Los territorios PDET han sido reconocidos en el Acuerdo de Paz con el fin de priorizar los esfuerzos del Estado en relación con la inversión económica y social en los municipios más afectados por el Conflicto Armado en Colombia.¹⁰ Sin

⁹ Agradezco el apoyo del Ingeniero y Magister en Geomática Boris Yesid Ramírez en la construcción del mapa usado en este documento en donde se superponen los cultivos ilícitos, la minería criminal y la pobreza.

¹⁰ Los PDET están compuestos por 170 municipios en los que viven 6.6 millones de colombianos, lo cual representa el 24% de los habitantes del país. En los municipios PDET se concentran aproximadamente 60.000 hectáreas del árbol de coca de un total estimado de 200.000 para todo el país. En estos territorios se encuentran también el 45% del área de las zonas

embargo, el desarrollo económico y social de estas regiones no se puede predecir debido a la compleja interacción entre GAO, élites políticas locales, élites políticas nacionales y entidades públicas responsables del cumplimiento de los Acuerdos de La Habana firmados en 2016.

5. ¿Qué se puede hacer para enfrentar la Captura y Cooptación del Estado? Un conjunto de recomendaciones viables en cabeza de la Presidencia de la República de Colombia

Las recomendaciones se basan en la necesidad de aumentar la capacidad del Estado para distinguir entre Captura y Cooptación del Estado y corrupción. Sin embargo, desde un punto de vista realista es conveniente señalar que el tamaño de las economías criminales ha permitido la conformación de ejércitos ilegales capaces de enfrentar al Ejército Nacional de Colombia en amplias zonas del territorio nacional. De acuerdo con algunos centros de investigación la economía del narcotráfico puede representar entre el 2 y el 3.5% del PIB (Becerra, 2019). Por ejemplo, para el año 2017 se estimó que el narcotráfico aportó cerca de 19 billones de pesos mientras que las exportaciones de café alcanzaron los 9 billones para el año 2020 (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2020). En este contexto, es razonable anticipar que el control territorial y el control del Estado por parte del crimen organizado es un reto mayúsculo en relación con las capacidades de la Fuerza Pública.

El punto de partida es un cambio en los modelos cognitivos con los cuales se analiza la relación entre Grupos Armados Organizados, economías criminales, contratación estatal, corrupción y pobreza (Muller, 1998). El nuevo modelo de análisis es estratégica y operacionalmente relevante porque implica mejorar la cooperación entre la Presidencia de la República y los órganos de control como Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Auditoría General de la República. Las recomendaciones tratan de desarrollar nuevas rutinas de trabajo en torno a la investigación criminal de los actores que se han especializado en capturar y cooptar el Estado en los municipios en donde hay economías criminales altamente consolidadas y altos índices de pobreza.

Las recomendaciones proponen un rediseño organizacional en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, y en especial en la Consejería para la Seguridad Nacional. Es decir, los cambios para enfrentar la Captura y Cooptación del Estado inician con un acto administrativo promulgado por la Presidencia de la República. Los cambios propuestos le permitirán al Presidente disponer de los medios de coerción y de investigación criminal de la Policía Nacional con el fin de apoyar las investigaciones que debe liderar la Fiscalía General de la Nación. Las siguientes son las recomendaciones:

- i) **El Presidente de la República de Colombia será el responsable de la lucha contra la Captura y Cooptación del Estado.** El Presidente le asignará la responsabilidad correspondiente a la Consejería para la Seguridad Nacional. Esta función estará en el Decreto de reestructuración de las funciones de la Consejería. La primera función de la Consejería en la materia será el diseño de una política pública evaluable y corta en contra de la captura y cooptación del Estado.
- ii) **La Consejería para la Seguridad Nacional tendrá acceso irrestricto y permanente a los datos que le permitan actualizar su comprensión estratégica y operacional acerca de**

de conservación representado en los parques nacionales. Además, hay una alta incidencia de pobreza porque tres de cada cuatro ciudadanos no cuentan con una vivienda digna. Ver: <https://www.renovacionterritorio.gov.co>

la Captura y Cooptación del Estado. En el Decreto de reestructuración del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE) se ordenará a la Policía Nacional de Colombia instalar un punto de acceso al Sistema de Información Estadística Delincuencial y Contravencional de la DIJIN-Interpol sin restricción para los funcionarios delegados por el Consejero para la Seguridad Nacional. De igual manera, en el mismo Decreto se impartirá la orden a la Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional de entregar los respectivos análisis estratégicos relacionados con la Captura y Cooptación del Estado que sean de interés para la Presidencia de la República. Por esa razón, la Consejería para la Seguridad Nacional será un receptor válido de inteligencia en el marco de la Ley 1621 de 2014. Al ser un receptor de los productos de inteligencia de la DIPOL la Presidencia de la República apoyará el análisis e investigación criminal ya sea en clave de inteligencia o en clave de persecución penal.

- iii) **La Consejería para la Seguridad Nacional tendrá acceso irrestricto y permanente a los datos consignados en el SECOP.** En el Decreto de reestructuración del DAPRE se ordenará a Colombia Compra Eficiente compartir y facilitar las consultas a las bases de datos sobre contratación pública. Los datos sobre contratación pública contienen documentos que pueden ser contrastados con la entrega efectiva de bienes y servicios. Esta información será correlacionada con variables de seguridad nacional con el fin de priorizar y focalizar los esfuerzos del Estado en materia de lucha contra la Captura y Cooptación del Estado.
- iv) **La Consejería para la Seguridad Nacional deberá contar con una estructura organizacional que le permita gestionar su carga de trabajo.** En el Decreto de reestructuración del DAPRE la Consejería para la Seguridad Nacional contará con una estructura organizacional que permita articular el trabajo de contratistas y funcionarios de planta [Ver: Anexo. Identificación de las funciones de la Consejería para la Seguridad Nacional].
- v) **La Consejería para la Seguridad Nacional contará con el Grupo Élite en contra de la Captura y Cooptación del Estado.** El Grupo será creado en el Decreto de reestructuración del DAPRE y tendrá como función identificar los casos en los que las élites políticas tienen relación con los Grupos Armados Organizados en los territorios y casos identificados con métodos objetivos. El Grupo estará compuesto por personal especialmente asignado de la DIJIN-Interpol, la DIPOL, la DICAR, la UIAF y la Dirección de Inteligencia del Ejército Nacional.
- vi) **El Grupo Élite en Contra de la Captura y Cooptación del Estado construirá y actualizará la matriz de riesgo de Captura y Cooptación del Estado.** El Grupo construirá la matriz de riesgo de Captura y Cooptación del Estado a partir de variables como la presencia de Grupos Armados Organizados, economías criminales, participación/abstención electoral, delitos contra la administración pública, indicadores de violencia, entre otros. La matriz será construida y actualizada a nivel municipal. La Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República colaborará con el proceso de construcción de la matriz de riesgo de Captura y Cooptación del Estado con el fin de instaurar su uso en la Comisión de Moralización.
- vii) **El Grupo Élite en Contra de la Captura y Cooptación del Estado construirá las herramientas de visualización de datos que le permitan al Gobierno Nacional y a los**

órganos de control (Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la Nación y Auditoría General de la República) priorizar sus esfuerzos en contra de objetivos de alto valor. Las herramientas de visualización son importantes porque se espera ayuden a renovar la comprensión sobre los retos de la Captura y Cooptación del Estado en los territorios de mayor preocupación de la Presidencia de la República. En el ejercicio de análisis y visualización es indispensable la participación de profesionales de diferentes áreas del conocimiento. Se espera que abogados, ingenieros, economistas, geógrafos y otros científicos sociales apoyen la construcción de soluciones.

- viii) **El Grupo Élite en Contra de la Captura y Cooptación del Estado coordinará sus procesos y funciones con la Fiscalía General de la Nación.** La recolección de elementos materiales de prueba será entregada a la Fiscalía General de la Nación con el fin de aumentar la probabilidad de éxito de las actuaciones procesales. El Grupo articulará sus funciones en el espíritu de la Resolución 463 de 2017 de la Fiscalía General de la Nación, “por medio de la cual se crea un grupo de trabajo para la investigación de delitos relacionados con captura y cooptación de Estado, por parte de organizaciones criminales”.
- ix) **El Grupo Élite en Contra de la Captura y Cooptación del Estado entregará sus productos al Consejero para la Seguridad Nacional el cual a su vez los presentará al Presidente de la República.** Los productos de análisis del Grupo serán entregados al Presidente de la República con el fin de apoyar la toma de decisiones en las siguientes instancias: i) Consejo de Seguridad Nacional, ii) Comisión Nacional de Moralización, iii) Junta de Inteligencia Conjunta, iv) Consejo Superior de Política Criminal, entre otras.
- x) **El Grupo Élite en Contra de la Captura y Cooptación del Estado coordinará el proceso de formación en investigación y análisis criminal de cada uno de sus miembros.** Con el fin de aumentar la vocación de éxito de los casos se brindará una formación que permita fortalecer las capacidades de identificación de elementos materiales de prueba. Todas las actuaciones del Grupo deben tener un impacto procesal. La Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación entregarán un guía que permita hacer una valoración sobre la vocación de éxito de los casos y la identificación de las necesidades de investigación.

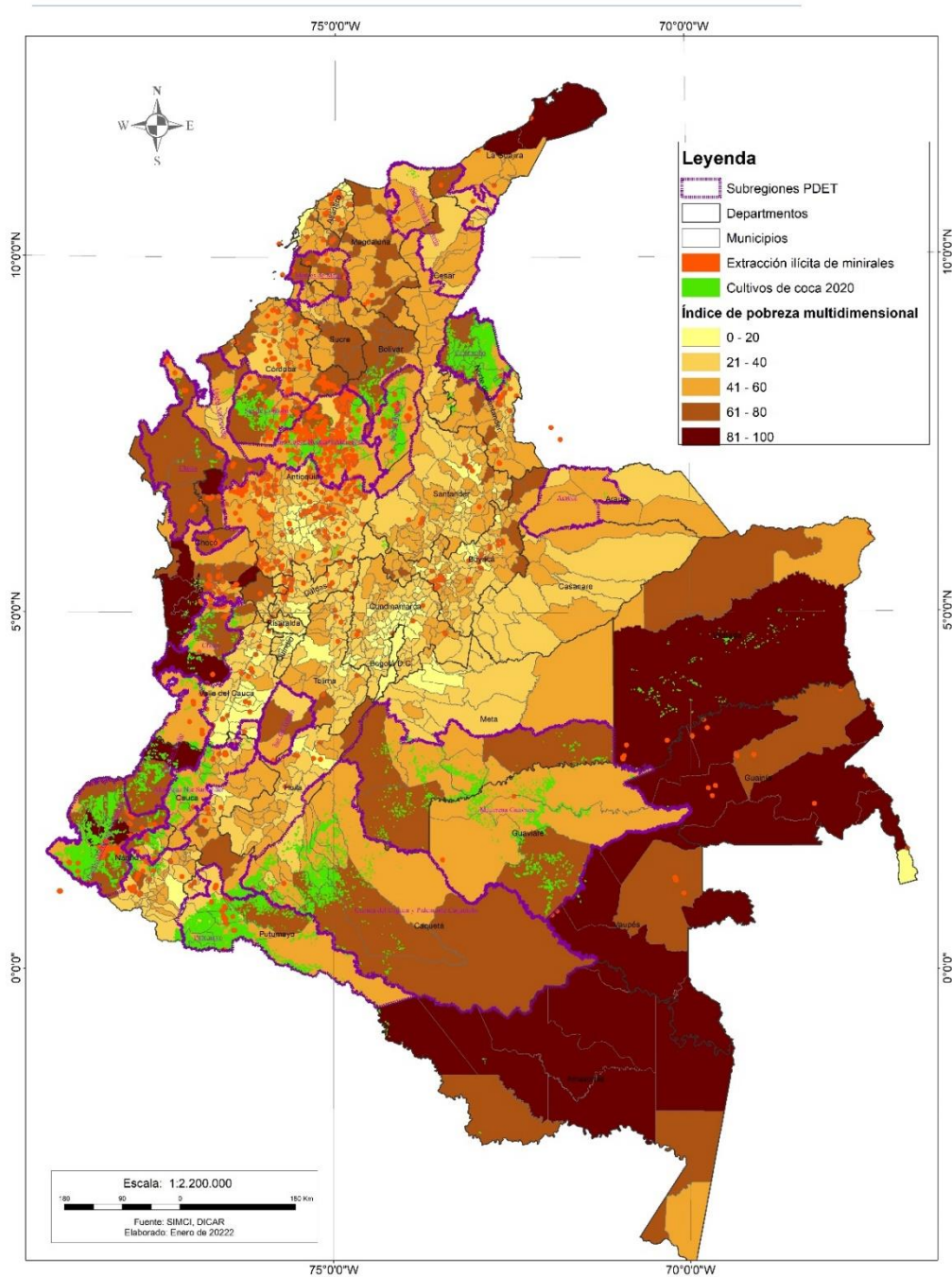
Bibliografía

- Becerra, L. L. (18 de Noviembre de 2019). Se calcula un impacto de 2% en el PIB nacional, lo que equivale a \$19,5 billones. *La República*.
- Bhargava, V. (2005). The Cancer of Corruption. *The World Bank Issues Seminar Series*. Washington D.C: The World Bank.
- Cortés, Y. (2014). Análisis criminal basado en los riesgos criminales locales. *Análisis de Ingeniería Jurídica*, 1-15.
- De León-Beltrán, I. (2014). *Aprendizaje criminal en Colombia. Un análisis de las organizaciones narcotraficantes*. Bogotá: Ediciones de la U-Fundación Ingeniería Jurídica.
- De León-Beltrán, I., Romo, G., Giraldo, J., Galeano, L., Cortes, Y., & Rodríguez, R. (2022). *Caracterización del fenómeno de Captura y Cooptación del Estado*. Bogotá: Fundación Ingeniería Jurídica.

- DiMaggio, P., & Powell, W. (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Dudley, S. (2016). *Élites y crimen organizado: Marco conceptual-Crimen Organizado*. Bogotá: Insight Crime. Obtenido de <https://es.insightcrime.org/investigaciones/elites-y-crimen-organizado-marco-conceptual/>
- Fiscalía General de la Nación. (2015). *Herramientas analíticas para la investigación y ejercicio de la acción penal*. Bogotá: Fiscalía General de la Nación.
- Galeano Portillo, L. E. (12 de abril de 2018). La simulación y su prescripción: fin del debate. *Legis: Ambito Jurídico*. Recuperado el 08 de marzo de 2022, de <https://www.ambitojuridico.com/noticias/civil/civil-y-familia/la-simulacion-y-su-prescripcion-fin-del-debate>
- Garay-Salamanca, L. J., Salcedo-Albarán, E., De León-Beltrán, I., & Guerrero, B. (2008). *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*. Bogotá: Transparencia por Colombia-AVINA-Grupo Método.
- Grautoff, M. (2021). Contratación estatal, pobreza, captura del Estado y participación electoral. *Control Visible*, 58-75.
- Jiménez-Ortiz, H. (2017). El narcotráfico como factor de legitimidad artificial para la insurgencia en Colombia. En L. A. Montero-Moncada, *Narcotráfico y control territorial: Una mirada desde el Ejército* (págs. 3-43). Bogotá: Escuela Superior de Guerra.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2020). *Cosecha cafetera de 2020 cerraría con un valor de \$9 billones, superior en 20% a 2019 y una de las más altas en 20 años*. Bogotá: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Morffi, C. L., & Galiano, G. (2014). La simulación como causa de ineficacia jurídica en el Código Civil cubano. *Revista de Derecho Privado*, 179–214. Recuperado el 8 de marzo de 2022, de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derpri/article/view/3889>
- Muller, P. (1998). La producción de políticas públicas. *Innovar. Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, 65-75.
- North, D. C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Presidencia de la República de Colombia. (2019). *Política de defensa y seguridad. Para la legalidad, el emprendimiento y la equidad*. Bogotá: Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.
- Saborío, S. (2019). Narcomenudeo y control territorial en América Latina. *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 71-86.
- Sutherland, E. (2009 [1949]). *El delito de cuello blanco*. Buenos Aires: Editorial B de f.
- Wright Mills, C. (1993 [1956]). *La élite del poder*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.

Anexo. Superposición de variables de riesgo relacionadas con la Captura y Cooptación del Estado.

Índice de pobreza multidimensional versus variables de riesgo



Nota: La fuente de los datos sobre cultivos ilícitos corresponde al Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) de la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC) para el año 2020. Los datos sobre minería ilegal corresponden a la Policía Nacional de Colombia y la Dirección de Carabineros y Seguridad Rural para el año 2020-2021. Los datos sobre pobreza corresponden al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Los municipios PDET son aquellos en los que el Gobierno Nacional debe hacer un especial énfasis en materia de inversión económica y social.

Anexo. Identificación de las funciones de la Consejería para la Seguridad Nacional

El objetivo de este Anexo es identificar un conjunto de funciones que normativamente le han sido asignadas a la Consejería para la Seguridad Nacional.

Las funciones deben ser identificadas porque son la base de una propuesta de rediseño organizacional que le permita a la Consejería para la Seguridad Nacional aumentar su efectividad en el cumplimiento del mandato del Decreto 179 del 8 de febrero de 2019, el cual entrega obligaciones a la Consejería en el marco del Sector Administrativo de la Presidencia de la República. De igual manera, el Decreto 2278 del 16 de diciembre de 2019 diseña las instancias relacionadas con la creación e implementación de las Zonas Especiales de Intervención Integral [ZEII], e impone adicionales a la misma Consejería. Por otra parte, también se encuentran el Decreto 469 de 2015, el cual regula la estructura y las funciones del Consejo de Seguridad Nacional y la Ley 1955 de 2019 en su artículo 9º, mediante la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo y se crea el Consejo Nacional de Lucha contra la Deforestación y otros Crímenes Ambientales Asociados - CONALDEF; en este último caso el Consejero de Seguridad Nacional es miembro de dicho Consejo.¹¹

El primer Decreto le asigna una posición a la Consejería dentro del Sector Administrativo de la Presidencia de la República y por lo cual tiene dos *stakeholders* críticos: el Presidente de la República y el Secretario General de la Presidencia. En el segundo Decreto le asignan funciones a la Consejería en relación con la implementación de las Zonas Especiales de Intervención Integral- ZEII, y en especial las relacionadas con la Secretaría Técnica del Comité Estratégico y el Comité Ejecutivo (Ver artículos 2.6.1.3.1 y 2.6.1.3.3). Se transcribe a continuación las primeras funciones de la Consejería de acuerdo con el artículo 26 del Decreto 179 de 2019, en las cuales sobresale la producción de análisis estratégico y la elaboración de recomendaciones sobre un conjunto de asuntos relacionados con la seguridad nacional, la defensa nacional y la seguridad ciudadana. “Son funciones de la Consejería Presidencial para la Seguridad Nacional, las siguientes:

- Producir análisis estratégico y recomendaciones en materia de seguridad nacional, defensa nacional, seguridad ciudadana, ciberdefensa y ciberseguridad en los aspectos que considere el Presidente de la República y el Secretario General de la Presidencia.
- Valorar las amenazas a la seguridad nacional y proponer las prioridades y para enfrentarlas, a partir de la información que proporcionen los diferentes organismos en el marco de sus competencias.
- Proponer prioridades en materia de seguridad ciudadana, en los temas que el Presidente de la República y el Secretario General de la Presidencia, para reducir la criminalidad urbana y el crimen partir de información que proporcionen entidades y organismos del Estado en marco sus competencias (sic).”

¹¹ Además de este marco normativo, las funciones de la Consejería también están en la ley de Inteligencia y Contrainteligencia y las normas que regulan la respuesta del Estado frente a los Grupos Armados Organizados al Margen Ley. Esta modesta revisión es una invitación a la reflexión organizacional con el fin de construir una visión estratégica del trabajo de la Consejería y no es un análisis jurídico exhaustivo sobre las normas que regulan el trabajo de la organización.

En resumen, la Consejería para la Seguridad Nacional tiene el deber de producir análisis estratégico en cada uno de los asuntos que le han sido asignados normativamente y en aquellos que así considere el Presidente de la República.

De igual forma, se puede inferir la existencia de funciones de coordinación relacionadas con la implementación de políticas públicas¹², lo cual es razonable a partir de la posición privilegiada en la Presidencia de la República en relación con la formulación y las tareas asignadas a la secretaría técnica de ciertos espacios de seguimiento. Hay funciones relacionadas con las ZEII, otras con la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana (2019-2022), otras asociadas con asuntos de seguridad nacional que se deliberan en el Consejo de Seguridad Nacional y otras vinculadas con el Consejo Nacional de Lucha contra la Deforestación, entre otras.

La Consejería para la Seguridad Nacional tiene un conjunto de campos estratégicos que se identifican a partir de las normas referenciadas supra. Los campos son los siguientes: a) Seguridad Nacional, b) Defensa Nacional; c) Zonas Especiales de Intervención Integral - ZEII; d) Convivencia y Seguridad Ciudadana; por último, valdría la pena considerar la Captura y Cooptación del Estado. Estos campos le dan identidad organizacional a la Consejería y crean oportunidades de influencia en materia de toma de decisiones de carácter estratégico.

¹² Ver: Decreto 179 de 2019, “Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República”, artículo 26, parágrafo 6. «Facilitar coordinación interinstitucional para el cumplimiento de las funciones y decisiones Consejo y el Comité Operativo Seguridad Nacional.» Si bien la coordinación interinstitucional llama la atención sobre el Consejo de Seguridad Nacional, por analogía estas funciones pueden ser extensivas a otros espacios de coordinación.