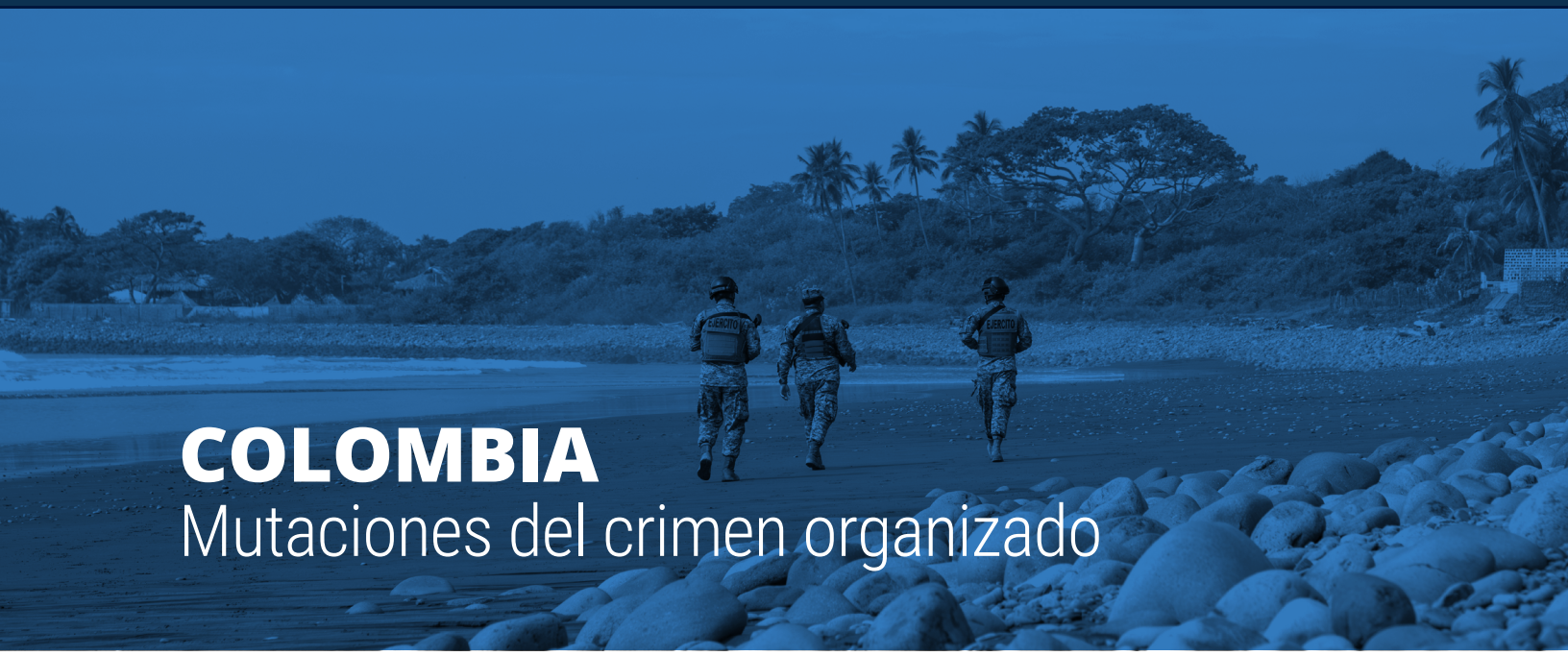
ELDIÁLOGO
Liderazgo para las Américas
FIP
FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ

SERIE SOBRE POLITICAS DE SEGURIDAD Y ESTADO DE DERECHO

SEPTIEMBRE 2025



COLOMBIA
Mutaciones del crimen organizado

Introducción

El crimen organizado se ha consolidado como uno de los desafíos más graves para la seguridad en América Latina, no solo por su capacidad de generar violencia a gran escala, sino también por imponer escenarios de gobernanza en distintos territorios. La complejidad del fenómeno—por su diversidad de formas, escalas y constante evolución—dificulta la implementación de estrategias únicas y efectivas, así como su distinción de otras formas de violencia.

Colombia enfrenta un contexto de seguridad híbrido, donde la distinción entre actores insurgentes y grupos de crimen organizado se ha vuelto cada vez más difusa. Esto responde a que el crimen organizado ha experimentado una evolución, adaptándose constantemente a los cambios en el contexto político, social y económico del país y a la acción del Estado. Las estructuras han pasado de modelos jerárquicos, como los grandes carteles del narcotráfico de las décadas de 1980 y 1990, a organizaciones más federadas y con interacciones dinámicas que formaron una compleja red criminal.

Estas estructuras se caracterizan por operar a través de alianzas o subcontratación con otras organizaciones, lo que les permite reducir su exposición a la persecución estatal y evita que la captura de un líder afecte todo el negocio. Funcionan más como empresas criminales que no buscan el control total de los mercados, sino que se especializan en economías específicas y distribuyen tareas según sus recursos.

La red criminal está compuesta por organizaciones de distinto tamaño y capacidad, lo que configura un entorno criminal altamente heterogéneo y con una influencia territorial diferenciada. Estas organizaciones varían en sus recursos operativos, niveles de control sobre el territorio y formas de incidencia en los contextos donde operan, conformando un espectro que va desde la regulación de mercados ilícitos hasta la instauración de formas de gobierno criminal.

Las organizaciones criminales han diversificado sus fuentes de ingresos, combinando economías legales e ilegales, lo que ha fortalecido su capacidad de resistencia frente a las acciones del Estado. Las redes criminales no solo operan en la ilegalidad, sino que también interactúan con sectores de la economía formal. Esta interacción hace que estos grupos tengan interés en consolidar su poder en contextos legales y promuevan el desarrollo legal.

Las características del crimen organizado en Colombia han configurado un escenario criminal variado, con una alta capacidad de adaptación y resistencia frente a la acción del Estado. Esta resiliencia no es un fenómeno aislado, sino el resultado de su evolución histórica, el desarrollo de estrategias sofisticadas para mantenerse operativos, incluso en contextos de fuerte presión gubernamental y militar. Este desafío es uno de los más complejos para enfrentar el crimen organizado en el país.

*Imagen de portada: Elena Berd / Adobe Stock

El Estado colombiano ha implementado diversas acciones para enfrentar el crimen organizado que incluyen el desarrollo de un robusto marco normativo, la persecución penal, operativos militares y policiales, mecanismos de sometimiento a la justicia y estrategias de comunicación.

A nivel nacional, se destaca la Estrategia Territorializada contra el Crimen Organizado (ETCO), que busca optimizar la gestión del sector justicia y penitenciario a nivel territorial, fortaleciendo capacidades de investigación y prevención del delito, además de aumentar el personal judicial y mejorar la infraestructura carcelaria.

Las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, por su parte, han llevado a cabo grandes operativos contra estructuras como el Clan del Golfo (Operación Agamenón), otros GAO (Grupos Armados Organizados) en el Bajo Cauca (Operación Aquiles), y operativos navales y aéreos contra el narcotráfico (Operación Naval Orión u Operación Combinada Zeus Caribe). También se han fortalecido las capacidades institucionales, incluyendo la creación de cuerpos élite.

La lucha contra el lavado de activos cuenta con entidades como la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) y la supervisión de otras superintendencias. El marco legal incluye normativas sobre beneficios por colaboración, diálogos de paz, justicia transicional y sometimiento de estructuras.

Sin embargo, la respuesta del Estado enfrenta desafíos significativos derivados de la capacidad de transformación y adaptación del crimen organizado en el país. La rigidez de los procesos institucionales, la dependencia de marcos procedimentales inflexibles, la escasa autonomía operativa territorial y los largos tiempos de respuesta dificultan la adaptación a las nuevas amenazas a la seguridad. Existe una limitada coordinación interinstitucional y fragmentación de competencias, lo que impide estrategias integrales y reduce la efectividad de la política criminal y de la política de seguridad.

Los indicadores de éxito tradicionales, que priorizan el volumen de capturas e incautaciones, no reflejan la afectación real al funcionamiento de las estructuras y economías criminales. A pesar de anunciar decomisos históricos, estas cifras no garantizan una disminución efectiva de la producción o el tráfico de bienes y servicios ilícitos. Así mismo, el marco legal vigente para el sometimiento de grupos criminales necesita ser revisado para ser más claro y funcional para organizaciones de gran escala que demandan mayores incentivos para la desmovilización.

Para avanzar con una hoja de ruta para enfrentar al crimen organizado, este documento propone algunos temas clave:

- **Revisar y armonizar el marco normativo:** Es necesario depurar y armonizar el marco normativo vigente, priorizando su calidad y coherencia. Se necesita urgentemente un marco legal de sometimiento y sujeción a la justicia que sea claro, realista y funcional para organizaciones criminales complejas.
- **Ajustar la arquitectura institucional:** Avanzar hacia estructuras estatales más flexibles, interoperables y especializadas que permitan una interacción real entre agencias, la construcción de entendimientos conjuntos del fenómeno, el flujo de información y la definición clara de roles y responsabilidades.
- **Mejorar la caracterización y comprensión del fenómeno de la criminalidad organizada**: Una política de seguridad efectiva requiere que el Estado establezca un marco común de definiciones y caracterizaciones para la criminalidad organizada. Esto va a permitir orientar la toma de decisiones en seguridad al interior de las instituciones.
- **Modificar los indicadores de éxito:** Es indispensable construir nuevas métricas que midan la desarticulación de redes criminales, la afectación a sus fuentes de financiación ilegal y la reducción del control territorial, enfocándose en resultados estratégicos en lugar de solo operativos. Revisar las métricas alineará los incentivos institucionales y fortalecerá la transparencia y legitimidad de las políticas públicas.
- **Priorizar casos de macro-criminalidad:** La Fiscalía General de la Nación debe priorizar las investigaciones y judicialización de aquellos procesos que revelen patrones de actividad delictiva recurrentes, sostenidos en el tiempo y asociados a organizaciones criminales complejas. Esto requiere un enfoque territorial en la planeación institucional de la Fiscalía.
- **Contar con información confiable y verificable:** El Estado debe generar información pública, periódica y confiable sobre seguridad, basada en metodologías robustas y estables. Es crucial fortalecer el periodismo investigativo especializado y facilitar el acceso a datos de calidad para permitir diagnósticos certeros y robustos, esenciales para el diseño y la implementación de políticas efectivas.
- **Abordar el reciclaje criminal:** Se requiere una articulación más estrecha entre las políticas de reincorporación, los sistemas de inteligencia y las estrategias de judicialización para interrumpir los ciclos de reproducción del crimen organizado. Es urgente fortalecer los programas DDR (Desarme, Desmovilización y Reintegración) y optimizar el uso estratégico de la información recopilada, garantizando la confidencialidad.

Considerando que el crimen organizado tiene un alcance multidimensional que compromete la estabilidad económica, social, política y jurídica del país, este documento tiene como propósito ofrecer un panorama general de la situación de seguridad en Colombia y de la evolución del crimen organizado. Para ello, la primera sección analiza el contexto actual de seguridad y criminalidad en el país; la segunda examina las transformaciones recientes del fenómeno y los desafíos que impone a la seguridad y a la respuesta estatal; la tercera revisa las principales acciones implementadas a nivel nacional y local; y la sección final presenta algunos elementos clave para contribuir en la discusión sobre la construcción de una hoja de ruta integral que permita enfrentar este fenómeno dentro del marco del Estado de derecho. Este documento no pretende zanjar la discusión sobre los detalles de cómo debería ser una política de seguridad efectiva y respetuosa de garantías fundamentales, sino contribuir con elementos que permitan avanzar en esa dirección.

Metodología

Para elaborar este documento, se realizó una revisión de literatura y documentos relevantes, la cual fue complementada con entrevistas con expertos en seguridad y crimen organizado. Los hallazgos y recomendaciones de este documento son producto de las contribuciones de expertos. Agradecemos las valiosas contribuciones de quienes hicieron parte de este proyecto.

El trabajo de entrevistas y revisión se complementó con un taller con funcionarios públicos, representantes de sociedad civil, la comunidad internacional, centros de pensamiento y diversos analistas, realizado en marzo de 2025 en Bogotá, en coordinación entre la FIP y el Programa sobre Estado de Derecho del Diálogo Interamericano. En este espacio se desarrolló un diálogo de carácter reservado (reglas Chatham House) para analizar los desafíos del crimen organizado para el país y las acciones institucionales, de cara a construir algunas recomendaciones para la construcción de política pública, las cuales fueron incluidas en este documento.

El taller con expertos contó con una amplia y diversa participación intersectorial. Asistieron representantes de la administración pública, incluyendo delegados del Ministerio de Defensa Nacional, la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y miembros del Congreso de la República. También participaron oficiales retirados del Ejército Nacional y de la Policía Nacional.

Desde el ámbito académico, estuvieron presentes docentes de la Universidad EAFIT de Medellín y de la Universidad del Norte de Barranquilla, así como altos funcionarios de la Alcaldía de Cali. Asimismo, se contó con la presencia de organizaciones de la sociedad civil como la Iniciativa Global contra el Crimen Organizado (GI-TOC), Human Rights Watch y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Esta actividad forma parte de un proyecto regional del Diálogo Interamericano, orientado a promover respuestas efectivas a la inseguridad que respeten los principios democráticos. Este mismo ejercicio se ha realizado en Uruguay, Guatemala, Brasil, El Salvador, Ecuador, Honduras y México. La discusión se organizó en tres ejes: diagnóstico del problema (causas, contexto y desafíos), evaluación de políticas pasadas y actuales (efectividad y riesgos), y propuestas innovadoras que integren una comunicación efectiva, compromisos sostenibles más allá de los ciclos electorales, y apego a valores democráticos.

El crimen organizado ha evolucionado hacia redes criminales resilientes y adaptativas, capaces de operar dentro y fuera de la legalidad, diversificando sus economías y consolidando su poder en contextos formales e informales.

Colombia en un contexto híbrido

El crimen organizado es actualmente uno de los principales problemas de seguridad en América Latina, generando altos niveles de violencia y consolidando espacios de gobernanza criminal. Este fenómeno ha convertido a la región en una de las más violentas del mundo mientras distintos gobiernos han implementado diversas estrategias para combatirlo, con diversos niveles de éxito.

La lucha contra el crimen organizado es particularmente compleja debido a su diversidad de expresiones y alcances (transnacional, nacional, regional, local o micro-local) y la evolución constante de sus estructuras. Esto dificulta la aplicación de una estrategia única y efectiva, así como su diferenciación de otros tipos de violencia.

No existe una definición universalmente aceptada de crimen organizado, pese a la existencia de mecanismos como la Convención de Palermo. Esto debido a la diversidad de actividades ilícitas y la heterogeneidad de sus actores. Según Kleemans, no hay una teoría general sobre el crimen organizado por la dificultad de abarcar las múltiples características y formas de operar de estos grupos y sus actividades delictivas.

Las dinámicas actuales del crimen organizado demandan una visión amplia del concepto, pensándolo como un sistema de complejas redes flexibles que no son exclusivamente jerárquicas. Estas redes facilitan formas de cooperaciones diversas, alianzas estratégicas, adaptación a la acción del Estado (por ejemplo, ante capturas o incautaciones) y, en algunos casos, la cooptación o corrupción de instituciones estatales, lo que asegura su continuidad.

Según Blattman, en ciertos contextos, el poder del Estado y el de las organizaciones criminales pueden complementarse, favoreciendo el funcionamiento del crimen organizado. Además, se convierten en un actor importante que interviene en la construcción de la gobernanza de los territorios y zonas de su influencia.

Colombia enfrenta un contexto híbrido, en el cual es difícil distinguir entre actores políticos y grupos de crimen organizado.

A pesar de la falta de consenso en su definición, hay algunos elementos comunes en la literatura que son claves para entender el funcionamiento y racionalidad del crimen organizado, algunos de estos son recogidos en la definición de la Convención de Palermo:

- Debe tener algún tipo de organización, donde participan y colaboran más de una persona, que les permita desarrollar actividades criminales, pero no requiere de una estructura definida. Para la definición de la Convención de Palermo son tres o más personas.
- Buscan que sus actividades perduren en el tiempo, por lo que no es una acción o actividad momentánea.
- Su objetivo es la obtención de beneficios económicos o materiales, por lo que su existencia se justifica en la medida en la que las actividades sean rentables para sus miembros. En este caso, el poder y el control pueden ser motivos secundarios.
- Hay múltiples formas de operar por parte de estas organizaciones, pero el uso de la violencia y la amenaza son herramientas para el desarrollo y la consecución de sus fines económicos.
- Necesitan tener un grado de convivencia con las instituciones del Estado, asociada principalmente a la corrupción. La supervivencia de la organización depende de su capacidad de mantener alejadas a las autoridades policiales y judiciales.

El caso colombiano es una muestra de la complejidad de este fenómeno. Desde la década de 1990, el crimen organizado en Colombia se ha transformado, evolucionado y entrelazado con el conflicto armado. Este proceso que se acentuó con la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), entre 2003 y 2006, y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en 2017, desdibujando las líneas entre grupos armados y estructuras criminales.

Actualmente, el país enfrenta un contexto híbrido, en el que es difícil distinguir entre actores políticos y grupos de crimen organizado. Estas organizaciones tienen un propósito esencialmente económico, donde su objetivo ya no es la transformación del sistema político y social, sino la captura del poder local buscando el control territorial para sostener sus actividades ilícitas. Su estructura varía según la región, desde grupos con jerarquías definidas hasta redes fragmentadas con intereses diversos, lo que hace que operen de maneras distintas dependiendo del territorio.

A esto se suma el desarrollo de una criminalidad urbana organizada, que impacta de manera significativa la seguridad ciudadana y mantiene conexiones con el contexto rural y, en menor medida, con el crimen transnacional. Ciudades como

Medellín y Barranquilla han sido escenario de la evolución de estas estructuras, las cuales, aunque de alcance más limitado, ejercen control sobre barrios y comunas, con capacidad de incidir en la dinámica del crimen local.

El Estado ha buscado múltiples maneras de atacar y disminuir la influencia del crimen organizado, estrategias que van desde la negociación hasta el descabezamiento (con énfasis en la persecución policial y judicial de las cabezas de la organización o sus cuadros directivos) y las operaciones ofensivas. Las formas de intervención han estado asociadas a la caracterización y diferenciación que hacen los gobiernos sobre este fenómeno.

En 2011, como parte de la Política Integral de Lucha Contra las Bandas Criminales, se reconoció a las estructuras criminales que se crearon posterior a la desmovilización de las AUC como grupos de crimen organizado, excluyéndolos como grupos armados ilegales objeto del Derecho Internacional Humanitario (DIH). Así se estableció el concepto de Bandas Criminales (Bacrim).

En 2016, el Ministerio de Defensa expidió las directivas permanentes 015 y 016 que fijan los lineamientos para caracterizar las estructuras criminales con base al nivel de violencia y organización, y reconocen la existencia del crimen organizado en dos dimensiones: los Grupos Armados Organizados (GAO) y los Grupos Delincuenciales Organizados (GDO); estas definiciones reemplazaron al concepto de "bandas criminales" o "Bacrim". Esto cambió la forma de enfrentar a estos grupos, los GDO eran sujetos de persecución por parte de la Policía Nacional, mientras que los GAO, por su nivel de violencia y organización, control territorial y capacidad militar, se combatirían a través del marco del DIH y la acción de las Fuerzas Militares.

En 2022, en el marco de la Política de Paz del Gobierno de Gustavo Petro (Paz Total), la Ley de Orden Público (Ley 2272 de 2022) cambió estas definiciones: de GAO a Grupo Armado Organizado al margen de la ley, bajo unos mismos parámetros, e introdujo el concepto de Estructuras Armadas Organizadas de Crimen de Alto Impacto, en vez de GDO, para referirse a las estructuras criminales que tengan conductas punibles tipificadas en la Convención de Palermo. Estas dos definiciones abrieron distintos caminos, ya no para la acción ofensiva del Estado, sino para una negociación, ya sea de tipo político o socio-jurídico (sometimiento a la justicia).

Bajo los lineamientos de la Paz Total, el Estado entregó la potestad de caracterizar los grupos, permitiendo que sean ellos mismos quienes definan su naturaleza. Esto ha generado nuevas dificultades, pues muchas organizaciones buscan ser reconocidas como actores políticos para obtener beneficios jurídicos o lo que creen que sería una negociación de mayor perfil, lo que reforzó el discurso de la división entre conflicto armado de carácter político y crimen organizado. Esto nuevamente dificulta el abordaje que desde el Estado se le quiere dar al problema del crimen organizado.

Mutaciones de la criminalidad organizada

El crimen organizado en Colombia ha experimentado profundas transformaciones a lo largo de las últimas décadas, adaptándose constantemente a los cambios en el contexto político, social y económico del país y a la acción del Estado. Este fenómeno, que combina economías ilícitas, violencia y corrupción, no solo ha permitido su persistencia, sino que ha hecho cada vez más difícil su contención y desarticulación. En este contexto, es fundamental analizar algunos de los desafíos que plantea el crimen organizado para Colombia.

El crimen organizado en el país se ha desarrollado a través de continuas transformaciones relacionadas con las divisiones y fragmentaciones internas, los cambios en las dinámicas del mercado de la droga, su relación con el conflicto armado y las acciones del Estado.

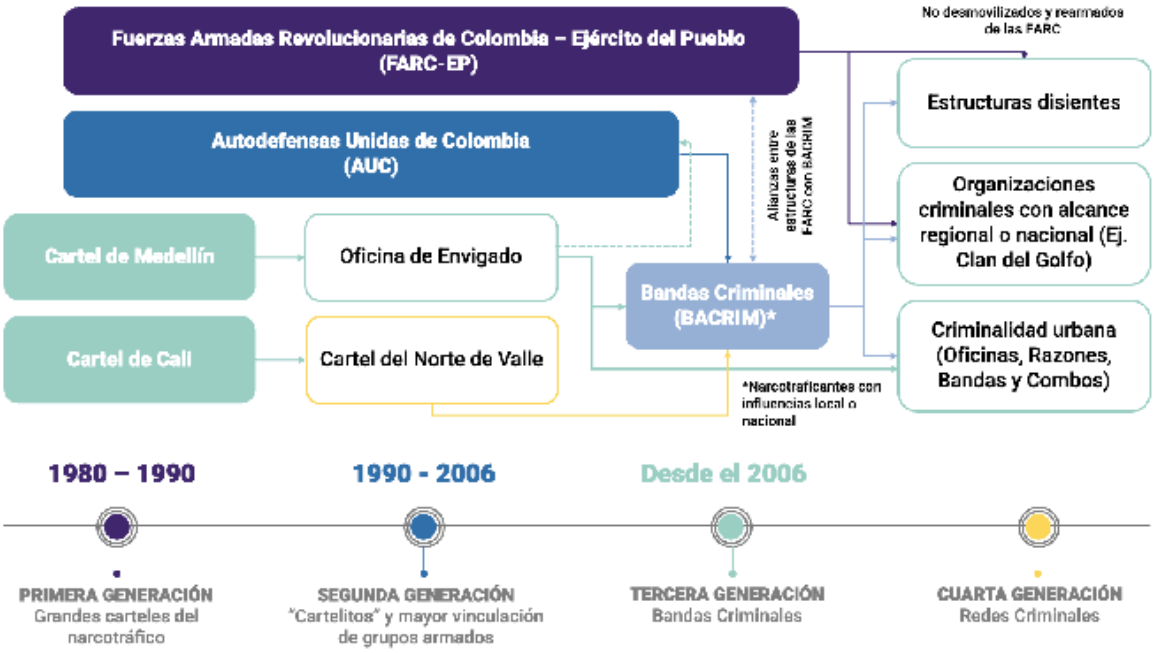
En las últimas tres décadas se puede identificar, por lo menos, cuatro generaciones del crimen organizado que, aunque tienen características distintas, están estrechamente relacionadas unas con otras, lo que les ha permitido tener un alto grado de aprendizaje criminal, sofisticar su accionar y adaptarse a las acciones del Estado. El crimen organizado de hoy no es una entidad separada de los carteles de los 80 y 90, sino una evolución de estos.

Colombia tiene varias generaciones del crimen organizado que se han adaptado y evolucionado.

Si bien el tráfico de drogas comenzó en la década de 1970, cuando inició el tráfico de marihuana hacia Estados Unidos, la primera generación del crimen organizado se dio a mediados de la década de 1980, cuando se dinamizó el tráfico de cocaína y se constituyeron los grandes carteles de la droga. Los carteles de Medellín y Cali emergieron como las organizaciones más poderosas del narcotráfico. Controlaban toda la cadena de producción y comercialización de cocaína, desde los cultivos hasta las rutas que llevaban la droga hacia Estados Unidos y Europa. Eran organizaciones jerárquicas y muy personalizadas en Pablo Escobar y los hermanos Gilberto y Miguel Rodríguez Orejuela.

DIAGRAMA 1: EVOLUCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE CRIMEN ORGANIZADO EN COLOMBIA

Fuente: Elaboración propia.



A finales de los noventa, de los grandes carteles se desprendieron otras organizaciones que hicieron parte de la otra generación del crimen organizado a la que denominan los "cartelitos". Del Cartel de Cali se conformó el Cartel del Norte del Valle y con el desmantelamiento del Cartel de Medellín quedó una organización que trabajaba con ellos llamada la Oficina de Envigado, pero también surgieron otras organizaciones más pequeñas que empezaron a tomar control del negocio del narcotráfico.

Paralelamente, también tomaron mayor relevancia en el control del narcotráfico las FARC y las AUC, dos grupos armados que se disputaban los territorios y el narcotráfico. Estas organizaciones controlaban los cultivos y el procesamiento de la cocaína y poco a poco se hicieron al control de rutas y conexiones internacionales. En este periodo inició el proceso de criminalización de las guerrillas y se empezaron a difuminar los límites entre la guerra y el crimen organizado.

La conformación de las AUC, un grupo paramilitar, estaba estrechamente relacionada con las estructuras narcotraficantes. Un ejemplo de esto es Don Berna quien trabajó con el Cartel de Medellín, luego trabajó para una organización que buscaba acabar con Pablo Escobar y fue el comandante del Bloque Cacique Nutibara de las AUC, una extensión de la criminalidad de Medellín y la Oficina de Envigado. Aunque se desmovilizó en 2003, siguió con el control de la criminalidad en Medellín y el Valle de Aburrá.

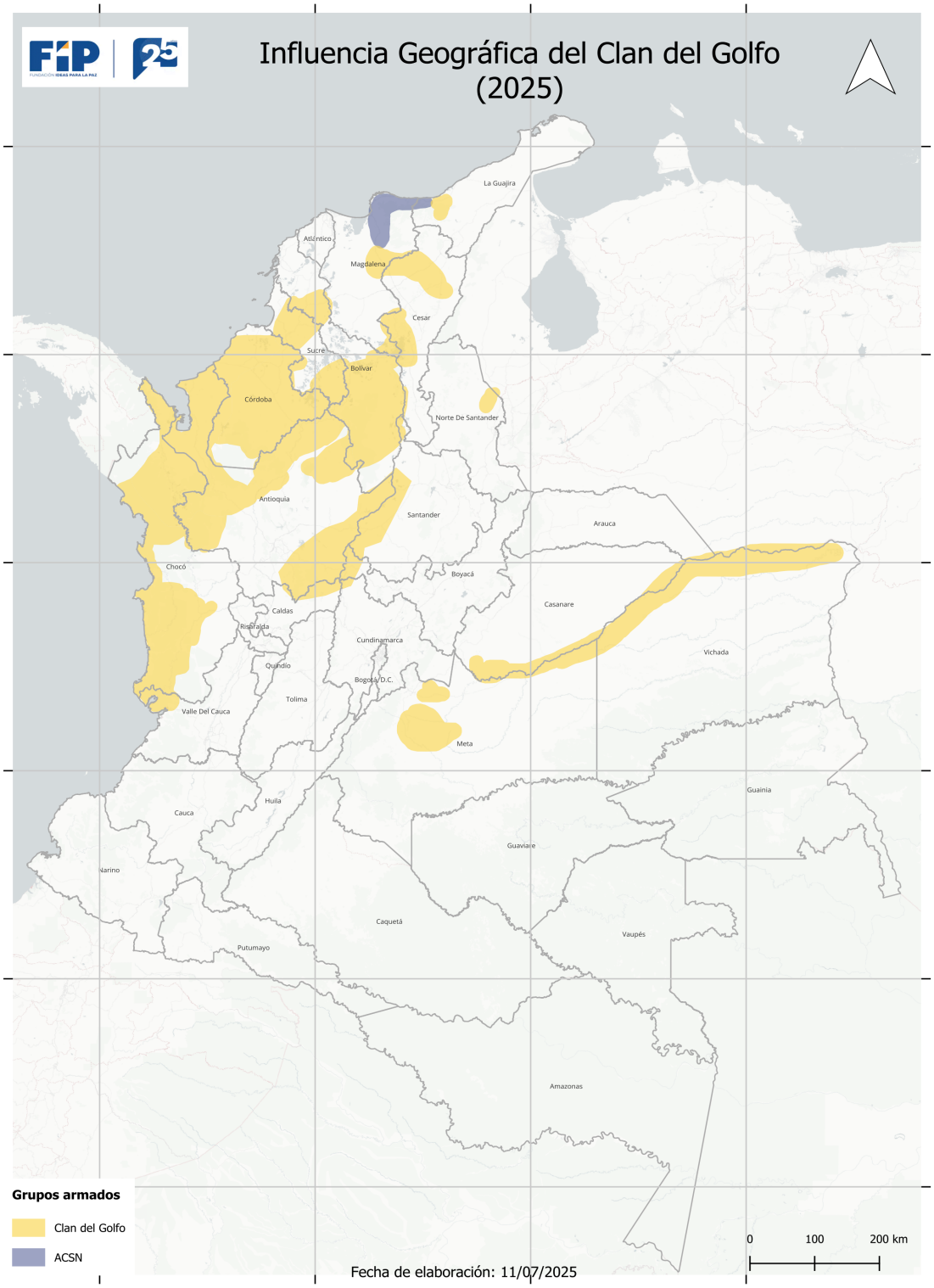
Con la desmovilización de las AUC, entre el 2004 al 2006, inició otro momento de las estructuras de crimen organizado al cual se les llamó Bandas Criminales (Bacrim). Algunas estructuras se rearmaron tras el proceso de desmovilización de las AUC, como es el caso de los Urabeños -hoy Clan del Golfo-, mientras que otras emergieron, como es el caso de Los Rastrojos y Los Machos, que fueron una división del Cartel del Norte del Valle. En 2007, la Fuerza Pública identificó cerca de 33 estructuras criminales entre rearmados y emergentes.

Con la desaparición de las AUC y la "guerra contrainsurgente", estas Bacrim establecieron relaciones estratégicas con las FARC en diferentes regiones del país. Se dividieron las fases de mercado de la cocaína, donde las FARC y algunas de estas organizaciones controlaron los cultivos, la transformación y algunas conexiones internacionales, y las estructuras criminales se encargaron de la comercialización interna y las conexiones transnacionales para exportar la droga. Esto creó un entramado criminal difuso donde confluían grupos guerrilleros, bandas criminales, "oficinas de cobro", "combos" y pandillas.

Lo que fueron 33 estructuras, en solo siete años (entre 2006 y 2013) se convirtieron en tres, producto de la consolidación de algunas organizaciones que absorbieron o acabaron con sus competidores. De este proceso, la estructura que mayor provecho sacó fue la que actualmente se conoce como Clan

MAPA 1: INFLUENCIA GEOGRÁFICA DEL CLAN DEL GOLFO (2025)

Fuente: Elaboración propia.



del Golfo o Ejército Gaitanista de Colombia (ver siguiente mapa), que hoy es uno de los principales protagonistas del negocio del narcotráfico. También quedaron otras organizaciones de alcance más regional o local que siguen vigentes y están asociadas a clanes criminales que pertenecieron a las AUC.

A diferencia de sus predecesores, los grandes carteles de droga y la confederación paramilitar, estas estructuras no operaban de manera vertical ni cohesionada, sino a través de redes y células con un alcance tanto regional como local.

Este modelo organizativo representó un cambio significativo en la dinámica del crimen organizado en el país. En sus inicios eran denominadas por el Estado como bandas Tipo A, Tipo B y Tipo C, y, a partir de 2016 se denominan: Grupos Armados Organizados (GAO) y Grupos Delincuenciales Organizados (GDO).

En 2017, producto de la firma de Acuerdo de Paz, se desmovilizaron las FARC y se dio paso a la conformación de una cuarta etapa o generación de redes criminales asociadas a la emergencia de grupos disidentes que se conformaron por los sectores de esta guerrilla más cercanos al narcotráfico y la alianza con otras estructuras criminales. Estas organizaciones hoy solo manejan algunos eslabones, mientras que los carteles mexicanos y mafias europeas han asumido un papel preponderante en la distribución internacional de la droga. Solo el Clan del Golfo tiene incidencia en las rutas y las redes internacionales de narcotráfico.

Los vínculos entre las diferentes generaciones del crimen organizado transformaron las organizaciones y llevaron a un aprendizaje criminal que ha generado cambios en las formas de operar. Las estructuras jerárquicas, centralizadas y personalistas como los grandes carteles ya no existen. Las acciones de descabezamiento de la Fuerza Pública para desintegrar estas organizaciones generaron un cambio en la organización del crimen organizado. Actualmente son organizaciones más federadas que incluso operan a través de alianzas o subcontratación con otras organizaciones para evitar ser identificados. Ya no hay un solo jefe, sino que se compartimentan y distribuyen las tareas para evitar que una captura afecte el negocio.

El crimen organizado en Colombia ha evolucionado hacia un modelo en red con estructuras flexibles y dinámicas.

Colombia, entre 2002 y 2010, extraditó hacia Estados Unidos un promedio de 137 personas al año. Esto llevó a una reconfiguración de la estructura de organizaciones como La Oficina en Medellín, donde la descentralización y la reducción de riesgos se convirtieron en prioridades. Como resultado, La Oficina optó por un modelo de negocio más local con fuerte control territorial, facilitando la llegada de otros actores del crimen organizado internacional.

Tampoco controlan toda la cadena del negocio del narcotráfico, no solo porque han intervenido nuevos actores como los carteles mexicanos o europeos, sino porque también es más eficiente y requiere de menos recursos. Por esto se han especializado en una parte de la cadena del narcotráfico; unos se encargan de los cultivos de hoja de coca y procesamiento de cocaína, otros de las conexiones internacionales y nacionales para la comercialización, y algunos del negocio de la distribución. Las organizaciones, principalmente, se encargan de garantizar la logística para el tráfico de cocaína hacia Centroamérica y Europa.

Esto ha hecho que tengan menor capacidad de incidencia en el tráfico transnacional y, por ende, menos ingresos, obligándolos a diversificar sus fuentes de ingresos, por lo que se han vinculado a la extorsión, la prestación o tercerización de servicios como el sicariato o la minería ilegal de oro.

Asimismo —como se desarrollará más adelante— han modulado el uso de la violencia para no atraer la atención de las autoridades. Ya no buscan atacar abiertamente a la Fuerza Pública ni a funcionarios públicos. En cambio, el uso de la violencia se concentra en el control de mercados y comunidades, así como en las disputas con grupos rivales.

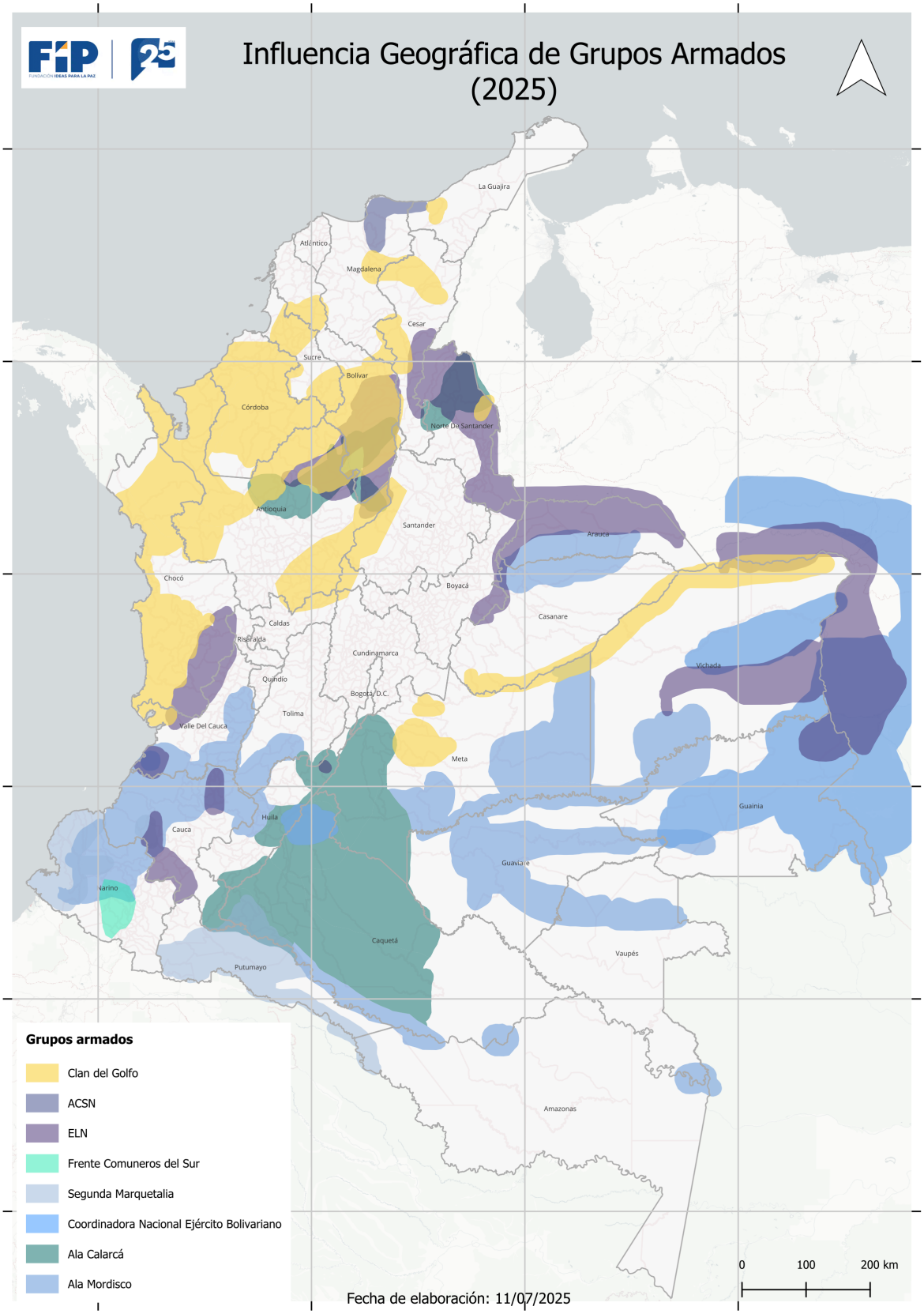
El aprendizaje de las diferentes generaciones del crimen llevó a que las organizaciones criminales actuales operen de manera más fragmentada, flexible y descentralizada, lo que les permite adaptarse rápidamente a los cambios en el contexto y las acciones del Estado.

El concepto de crimen organizado en red se refiere a la existencia de múltiples actores con diferentes capacidades y grados de incidencia territorial (nacional, regional, local o micro local) que colaboran en el desarrollo de las actividades criminales, como el narcotráfico, la minería ilegal, el contrabando, la extorsión y el tráfico de personas.

Estas redes incluyen estructuras criminales de diferentes niveles. En un primer escalón están los GAO que tienen una mayor extensión territorial, influencia a nivel nacional (no operan en todo el país, pero si en varias regiones simultáneamente), capacidad de control territorial, inciden en la gobernanza local y tienen una gran capacidad militar. Estas organizaciones tienen conexiones directas con el

MAPA 2: INFLUENCIA GEOGRÁFICA DE GRUPOS ARMADOS (2025)

Fuente: Elaboración propia.



crimen organizado trasnacional (carteles mexicanos, y mafias europeas y asiáticas). Ejemplos de estos son el Clan del Golfo o Ejército Gaitanista de Colombia y las facciones disidentes de las FARC.

Luego, en un segundo nivel de capacidad estarían los GDO. Estas organizaciones tienen una influencia subregional o local y una incidencia limitada en el contexto donde operan que está más relacionada con el ejercicio de la violencia y el control de mercados o segmentos de éstos. Estas organizaciones pueden tener conexiones directas con el crimen transnacional, pero en general necesitan intermediación de otras estructuras. Tales podrían ser los casos de organizaciones criminales como La Cordillera en la zona cafetera, las Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada (ACSN) en la Sierra Nevada de Santa Marta y las razones de las estructuras criminales del Valle de Aburrá.

En un tercer nivel estarían estructuras de crimen organizado con influencia local (barrios o comunas), micro-local (cuadras) o que no tienen una incidencia territorial. Estas se encargan de manejar segmentos de mercados locales, como el microtráfico, y/o proveen servicios a otras estructuras criminales como cobro de extorsiones, sicariato o lavado de activos. Ejemplos de esto son los "combos", oficinas de cobro y redes de sicarios en ciudades como Medellín o Barranquilla, y bandas y pandillas que trabajan en el microtráfico local en Cali.

Los tres niveles de crimen organizado tienen particularidades propias, pero no se pueden entender de manera aislada porque interactúan constantemente, aunque estas relaciones cambian sustancialmente dependiendo del territorio. Las interacciones fluidas entre estos actores constituyen una red criminal compleja que les permite una mayor resiliencia ante operativos de desarticulación, pues los grupos pueden reorganizarse sin depender de una figura central (ver Diagrama 2). Esto también explica por qué, a pesar de los esfuerzos por desmovilizar y desarmar estructuras ilegales, en el país persiste una alta probabilidad y oportunidad de reciclaje criminal.

Un ejemplo del funcionamiento de estas redes criminales es el caso del Valle de Aburrá. Ahí se ha configurado un sistema de relacionamiento entre estructuras de distintos niveles, capacidades y dimensiones. En el nivel más alto, se encuentran entre 15 y 20 "bandas" o "razones". Organizaciones de tipo mafioso que suministran las drogas para la operación de mercados, se encargan de la regulación de conflictos entre estructuras criminales menores y agencian o representan partes involucradas en controversias frente a negocios de drogas a gran escala -a la manera de oficinas de cobro- y prestan servicios (logística o seguridad) a organizaciones de narcotráfico. Algunas de estas organizaciones son La Terraza, Los Chatas, El Mesa, Pachelly o Los Triana. El Clan del Golfo, en cuanto a su influencia en esta zona del país únicamente, puede ser considerado como "razón", debido a que tiene

DIAGRAMA 2: INTERACCIÓN ENTRE LOS DISTINTOS NIVELES DE CRIMEN ORGANIZADO EN COLOMBIA

Fuente: Elaboración propia.

influencia sobre algunos “combos” y tiene incidencia sobre decisiones de alcance regional en las que confluyen otras “razones”.

Las “razones” alinean y tienen influencia sobre el comportamiento de un segundo nivel: los “combos”. Estas organizaciones tienen presencia localizada (barrial), con territorios definidos y capacidades “militares” limitadas, pero con un grado de autonomía en su funcionamiento con respecto a las “razones”. Algunas estimaciones identifican entre 350 (solo en Medellín) y 400 combos en el Valle de Aburrá. Estas se encargan del control del microtráfico y la venta de estupefacientes, y están relacionadas con los hurtos, sicariatos y oficinas de cobro.

Los “Combos” prestan servicios a las “razones” y otras estructuras criminales como sicariato, ajustes de cuentas, cobros, entre otros. La subcontratación de actividades ilícitas a grupos menores permite reducir la exposición de las “razones” y otras estructuras a la persecución estatal.

Es importante señalar que las relaciones entre los diferentes niveles de criminalidad organizada no son estáticas. Las interacciones entre los grupos cambian alrededor de alianzas temporales o escenarios de disputa según las oportunidades e intereses de cada organización. Un ejemplo de esto es la ruptura de las alianzas del Clan del Golfo en gran parte de la costa caribe colombiana, donde el interés del Clan de tomar el control directo de algunos puertos generó disputas territoriales con organizaciones a quienes les subcontrataba servicios o con quien tenía alianzas, como es el caso de Los Rastrojos Costeños en Barranquilla o las ACSN en Santa Marta.

Por último, a diferencia de otros países donde las mafias internacionales establecen control directo, en Colombia los grupos criminales han logrado conservar su autonomía operativa y han establecido relaciones indirectas con grupos extranjeros sin ceder el control de sus actividades dentro del país. Si bien se ha hablado de la influencia de carteles mexicanos o europeos, estos grupos no operan en Colombia de manera directa, sino que establecen acuerdos comerciales con actores locales para la compra de cocaína y la distribución global.

Aquí también se produjo un cambio histórico en el rol del crimen organizado colombiano. Del control directo de la cadena de distribución en los años ochenta y la sociedad con carteles mexicanos en los noventa, se ha pasado a un modelo en el que las estructuras colombianas actúan principalmente como proveedoras. Hoy, ya no participan en los niveles más altos de acumulación del negocio, y la creciente intermediación centroamericana evidencia el declive de su protagonismo en el mercado global de la cocaína.

La estructura internacional con influencia directa en Colombia actualmente, aunque de manera focalizada y limitada, es el Tren de Aragua. Hay evidencia de que esta organización tiene influencia en Bogotá y ciudades fronterizas como la zona metropolitana de Cúcuta (frontera con Venezuela) y en menor medida en Ipiales (frontera con Ecuador). El Tren de Aragua participa en el tráfico de personas, narcotráfico y microtráfico, prostitución, extorsión, sicariato y cobros. Esta organización criminal de origen venezolano ha podido introducirse fácilmente a la crisis migratoria que le permite reclutar, y la fragmentación y la ausencia de una organización con control en estos contextos, lo que les facilita su inserción.

La influencia del crimen organizado

El crimen organizado en Colombia representa un reto complejo para el Estado y la seguridad nacional debido a la diversidad de actores y estructuras criminales que operan en el país. Estas organizaciones difieren en sus capacidades, niveles de control territorial y formas de influir en los contextos donde actúan, creando un espectro que va desde la regulación de mercados ilícitos hasta el establecimiento de formas de gobernanza criminal.

Las organizaciones criminales en Colombia no son homogéneas y responden a distintos intereses e incentivos. Algunas se enfocan en la apropiación de rentas específicas, como el narcotráfico, el microtráfico, la extorsión o la tercerización de servicios a otros grupos criminales, sin necesidad de ejercer un control territorial permanente. Otras, en cambio, han evolucionado hacia formas de gobernanza criminal, donde han logrado influir en la regulación de la vida social, económica e incluso política de algunos territorios, estableciendo normas, resolviendo disputas y hasta proporcionando bienes y servicios públicos.

Este espectro en que inciden las organizaciones criminales en sus entornos puede dividirse en diferentes niveles. Las siguientes categorías no son excluyentes (ver recuadros), pues algunos de estos grupos pueden tener el interés de controlar el mercado e influir en la cotidianidad de las comunidades en sus zonas de influencia.

Del microtráfico a la gobernanza: el crimen organizado adopta múltiples formas de poder.

RECUADRO 1: CRIMINALIDAD EXTRACTIVA Y OPORTUNISTA

En la parte más básica del espectro se encuentran organizaciones cuya operación se centra en el aprovechamiento de oportunidades delictivas sin un control territorial sostenido. Estos grupos, dedicados al hurto, fraude, contrabando y delitos financieros, operan en un esquema fragmentado y suelen depender de la corrupción para facilitar sus actividades sin requerir una presencia armada permanente.

Bandas Criminales en Bogotá: Aunque el panorama de Bogotá es complejo y se ha hablado de la posible influencia de grupos armados y criminales como el ELN, las disidencias, el Clan del Golfo y el Tren de Aragua, gran parte de las estructuras criminales en Bogotá tienen como vocación lucrarse a través de actividades ilícitas sin tener una interacción profunda con el lugar en donde operan más allá de las afectaciones que causa su operación criminal. Estas bandas locales se dedican particularmente al hurto, extorsión, sicariato y microtráfico. Su lógica es completamente económica y tienen pocos incentivos y capacidades para ampliar su entorno de operación. Normalmente no son redes complejas y no poseen capacidades altamente especializadas.

También, son estructuras criminales dedicadas a los delitos financieros, como el lavado de activos o fraude, delitos informáticos, y/o la extorsión desde las cárceles por lo no requieren el ejercicio de control territorial.

RECUADRO 2: REGULACIÓN DE MERCADOS ILÍCITOS

Un nivel más estructurado incluye grupos que, sin establecer un control social directo, regulan mercados ilegales. Estos pueden incluir redes de narcotráfico, trata de personas o comercio de bienes ilícitos. La violencia aquí es utilizada de forma selectiva para asegurar el cumplimiento de contratos criminales y disuadir la competencia.

Entramado criminal de alias "Papá Pitufo": En Colombia, además de los grupos armados ilegales, hay estructuras que no necesariamente operan en un territorio determinado, sino que se especializan en servicios y transacciones, y a través de esta experticia monopolizan segmentos cruciales de mercados ilícitos. Es el caso de alias "Papá Pitufo", quien es conocido como el "zar del contrabando" y tenía a su cargo una compleja red nacional de contrabando con influencia en varios puertos del país. Este nivel de influencia le permitía regular aspectos clave del contrabando. Estas facultades hacían que sus servicios convergieran con otras economías, como el narcotráfico.

Gudelaphoto / Adobe Stock

RECUADRO 3: CONTROL TERRITORIAL LIMITADO O INTERMITENTE

Algunos grupos ejercen un control territorial parcial en zonas donde el Estado tiene presencia limitada. Estos grupos pueden imponer normas locales, cobrar extorsiones y brindar ciertos "servicios" de seguridad, sin consolidar una estructura de gobernanza completa. La lógica de su interacción con su zona de operación es de protección de sus intereses económicos. En estos casos, la relación con la comunidad es más basada en la coerción, la amenaza y la instrumentalización, que en la provisión de bienes públicos.

Control territorial en zonas urbanas: Algunos ejemplos son los casos de organizaciones de alcance geográficamente limitado a contextos barriales en Barranquilla y su área metropolitana o grupos de delincuencia común organizada en Quibdó o Buenaventura, donde el interés económico está permeado también por arraigos territoriales locales que dinamizan la coerción local y el establecimiento de, por ejemplo, fronteras invisibles.

Otro caso es Cali, donde una de las claves para la comprensión de las dinámicas de violencia hoy en la ciudad está en la identificación de la violencia y el control territorial que ejercen las agrupaciones y pandillas de manera microlocalizada, así como sus formas de vinculación al microtráfico. Si bien ha habido una vinculación de estas agrupaciones en labores de sicariato, venta de armas y rentas ilegales, según expertos y autoridades locales, la violencia de estas pequeñas estructuras es cada vez más localizada en barrios y calles del oriente de la ciudad, y está asociada primordialmente a regulaciones de convivencia y disputas diversas. En complemento a sus intereses económicos, estás bandas sí inciden directa y deliberadamente sobre el territorio, especialmente en materia de movilidad y flujos de dinero.

RECUADRO 4: GOBERNANZA CRIMINAL

En el extremo del espectro, las organizaciones criminales establecen sistemas de gobierno paralelos en ciertas regiones. Estas estructuras tienen capacidad de incidir en la regulación de la vida cotidiana de la población, administran justicia, resuelven disputas, establecen tributos e incluso brindan infraestructura y empleo. Más que interactuar con el espacio en el que operan, lo moldean a sus intereses. En muchos casos, esta gobernanza criminal no reemplaza al Estado, sino que coexiste con él en una relación compleja de colusión y confrontación.

El Clan del Golfo en el Urabá y las razones de Medellín: El Clan del Golfo ha consolidado una gobernanza en el Urabá que abarca más esferas que las económicas. Se trata de una incidencia en el orden local producto de la intención de este actor armado de determinar múltiples aspectos de la vida regional, incluyendo los políticos, sociales y privados. Más que ser un actor que perturba a la región, en realidad está profundamente entretejido en diferentes estructuras e instituciones locales.

Otro ejemplo es Medellín. Allí, el sistema de "combos" y "razones" ilustra cómo distintas organizaciones interactúan en una estructura más o menos jerárquica, disminuyendo la violencia interna y consolidando un orden criminal que administra recursos y dimensiones más allá de los económicos. La presencia permanente (histórica) y clara delimitación geográfica de los "combos" permiten que éstos hayan desarrollado esquemas de control territorial muy fuertes, soportados en cierta capacidad armada, y en modelos de extorsión muy sofisticados en los que la provisión de bienes públicos se traduce, además, en una sólida gobernanza criminal.

Es importante destacar que estos niveles de control y gobernanza no dependen exclusivamente de las capacidades del Estado o de la institucionalidad en los territorios. Existen casos como Medellín o Urabá, donde hay una presencia estatal media o alta, con infraestructura y presencia institucional significativa, pero aun así han surgido estructuras criminales capaces de consolidar un gobierno paralelo, como las organizaciones criminales del Valle de Aburrá o el Clan del Golfo.

Estos grupos han sabido articularse con actores económicos y sociales para mantener su dominio, demostrando que la gobernanza criminal no es simplemente un producto de la ausencia del Estado, sino que puede coexistir con él sin necesidad de tener una relación de competencia, sino de complementariedad, esto a pesar de momentos de confrontación y tensión. El fortalecimiento de la presencia estatal o el desarrollo de economías legales no necesariamente debilita la gobernanza criminal, sino que puede coexistir con ella. La regulación de mercados ilícitos y la resolución de conflictos por parte de grupos criminales pueden incluso beneficiarse de la presencia del Estado en ciertos aspectos.

La gobernanza criminal no depende de la ausencia del Estado, sino que a veces coexiste con él.

Las redes criminales no solo operan en la ilegalidad, sino que también interactúan con sectores de la economía legal a través del lavado de activos o para beneficiarse de economías formales. Esto hace que cada vez más estos grupos estén interesados en consolidar su poder en contextos legales y promover la formalización o legalización, como sucede con la extracción de oro en el departamento del Cauca y la región del Bajo Cauca (Antioquia). Esto complejiza aún más la lucha contra el crimen organizado, ya que las fronteras entre lo legal e ilegal se vuelven difusas.

De esta manera, el desarrollo de escenarios de gobernanza criminal o de regulación de mercados no dependen necesariamente de la presencia y capacidad estatal o institucional. En el Diagrama 3 se exponen algunos ejemplos de cómo las estructuras criminales se mueven en el aspecto de incidencia de los grupos armados en su contexto en escenarios de baja y alta capacidad del Estado y acceso a instituciones, lo que nos lleva a complejizar la idea de que los contextos de gobierno ilegal se dan bajo la ausencia del Estado.

La presencia de diversos grupos con capacidades diferenciadas para intervenir en sus contextos, dificulta el diseño de políticas de seguridad. Es necesario establecer estrategias de intervención diferenciadas dependiendo de si las organizaciones operan con lógicas de control de mercados o establecen sistemas de gobernanza que desafían la autoridad estatal. Cada uno de estos escenarios requiere de capacidades institucionales distintas y la necesidad de comprender las lógicas internas de estas organizaciones y sus incentivos.

Diversas fuentes de financiamiento reducen su vulnerabilidad

El narcotráfico continúa siendo una de las principales rentas para los actores armados y criminales en Colombia. Actualmente, sin embargo, las estructuras criminales han diversificado sus fuentes de financiamiento, posiblemente al comprender que depender de una sola renta implica un mayor riesgo de afectación frente a una confrontación con el Estado, como ocurrió con los carteles de Cali y Medellín durante su guerra contra las instituciones. Esto se debe a factores como la imposibilidad de controlar más segmentos del narcotráfico, el interés por acumular más capital y la dificultad que tiene el Estado para atacar estas actividades, ya que ha concentrado sus acciones en el narcotráfico. Más que privilegiar o especializarse en un solo mercado, hoy el objetivo de las estructuras criminales es diversificar sus rentas para garantizar su supervivencia.

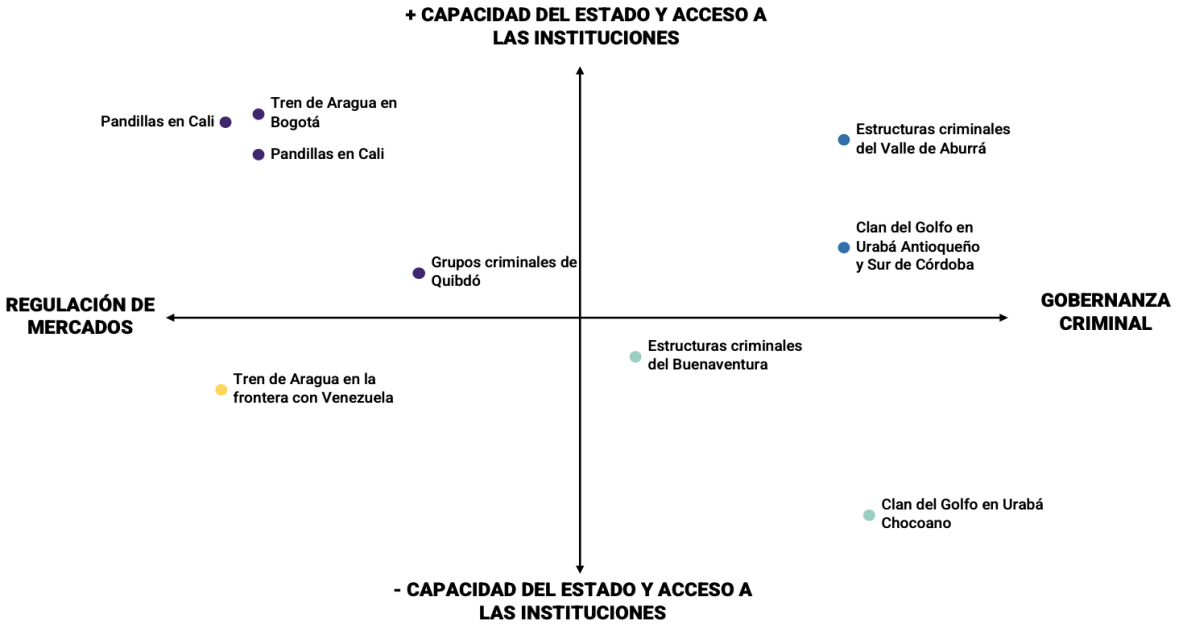
Como se señaló anteriormente, el crimen organizado busca obtener, preservar y fortalecer el control sobre las economías, por lo que cada vez más las organizaciones criminales pretenden incidir con mayor fuerza en la vida económica de los territorios, tomando así provecho de los diferentes flujos de dinero, sin importar si son legales o ilegales.

La extracción ilícita de minerales, el tráfico de migrantes, el tráfico de fauna y flora, la extorsión, entre otras economías, son ejemplos de mercados o actividades de financiación que en los últimos diez años han visto una evolución y sofisticación significativa, trayectorias explicadas por el alto interés de los grupos armados de asegurar y estabilizar sus ingresos. Estas fuentes de ingreso no son nuevas, pero lo novedoso es el mayor involucramiento de la criminalidad organizada en la regulación y funcionamiento de estas economías.

Las organizaciones criminales, más allá de su tamaño y capacidad, no solo buscan obtener más recursos por el simple hecho de acumular riqueza, también garantizan su estabilidad

DIAGRAMA 3: RELACIÓN ENTRE TIPOS DE INFLUENCIA DEL CRIMEN ORGANIZADO Y CAPACIDAD DEL ESTADO Y ACCESO A LAS INSTITUCIONES

Fuente: Elaboración propia.



económica ante las externalidades que afecten sus rentas principales, como lo fue la crisis de la coca entre 2022 y 2024, o las acciones del Estado en contra de economías como el narcotráfico. Además, les permite tener una mayor posibilidad de corrupción de las instituciones y, por ende, blindar sus actividades o reducir las posibilidades de afectaciones al funcionamiento de las economías.

La diversificación en Colombia también puede ser producto de una tendencia global en la que el crimen organizado se vio obligado a multiplicar sus fuentes de financiamiento por la pandemia de COVID-19, pues los estragos que sufrieron las economías como el narcotráfico condujeron a los actores criminales a buscar estabilidad financiera diversificando ingresos.

Las economías legales también hacen parte de esta diversificación de rentas, es en este punto donde la extorsión sirve como canal fundamental para lucrarse. Por ejemplo, en el Catatumbo, al nororiente de Colombia, los grupos armados imponen reglas y cuotas sobre la extracción de carbón y los cultivos de palma. Debido a que los actores criminales buscan la estabilidad del control y de sus rentas, también tienen incentivos para no perturbar economías legales para que estas prosperen, pues economías prosperas suponen mayores ingresos por extorsión, como es el caso de la imposición de rentas que implementan las ACSN sobre las actividades turísticas en la Sierra Nevada de Santa Marta.

Los recursos públicos también son una fuente importante de recursos en ciertas regiones, bien sea a través de la extorsión (de obras públicas, por ejemplo) o a través de la corrupción de actores locales. Sobre este último punto vale la pena destacar que el crimen organizado moderno no busca reemplazar al Estado sino hacer que este cambie para que sea útil a sus intereses. Mientras que antes el Estado local era visto como un obstáculo, hoy es instrumentalizado y, a través de la corrupción, hace parte de las redes criminales.

Otro ejemplo interesante sobre cómo la instrumentalización del Estado local se ha convertido en un canal para el crimen organizado es el tráfico de armas. Mientras que en décadas anteriores las armas provenían del tráfico internacional, ahora existe un mercado interno alimentado por las armas de la Fuerza Pública facilitadas por funcionarios corruptos.

Comparado con la cantidad de dinero que perciben los grupos criminales del narcotráfico, la extracción de oro o la extorsión no son las economías más rentables. Sin embargo, esta actividad también tiene una función política. Como lo describe Moncada, además de ser un ingreso que se obtiene a un costo muy bajo - rápido de obtener y el recurso humano a emplear no debe ser masivo ni especializado-, tiene un uso mucho más estratégico: establecer una relación de dominación.

Un uso estratégico y selectivo de la violencia

El crimen organizado puede ser influido por incentivos para ejercer una violencia menos frecuente y visible. Como resultado de un proceso de adaptación a la acción del Estado, y a los altos costos económicos y reputacionales que generan cierto tipo de estrategias, las organizaciones se han "domesticado" para privilegiar el uso de otros métodos de coacción y regulación distintos a la violencia letal (ej. homicidios), masiva (ej. desplazamientos), e indiscriminada (ej. minas), aunque esa domesticación tiene momentos inestables en los que se retoma la violencia. En otras palabras, el uso de la violencia cada vez genera más costos y compromete los intereses de los actores criminales, por lo que es cada vez más frecuente que se recurra a hechos menos visibles.

Un efecto significativo de esta preferencia por violencias menos letales es la reducción paulatina de las tasas de homicidio en el país y en ciudades históricamente afectadas por la violencia criminal. La tasa de homicidios en el país presenta una disminución desde hace varios años, por ejemplo, hace veinte años, en 2005, la tasa fue de 40,5 homicidios por cada cien mil habitantes; hace diez años fue de 26,6, y en 2024 fue de 25,3. Cali, una ciudad que experimentó varios ciclos de violencia producto de la atomización de redes de narcotráfico, en 2024 tuvo una tasa de homicidios de 41,5, mientras que en 2005 y 2015 era de 74,3 y 61,3 respectivamente. A pesar de estas reducciones, el crimen organizado está tan presente como siempre y sigue siendo mortal.

La acción del Estado es uno de los factores más importantes para entender la transformación de la violencia. El Estado tiende a reprimir a las organizaciones criminales bajo el criterio del nivel de violencia que generen, por lo que estas intentan limitar el uso de la violencia más visible para no ser el foco de esta represión. Las organizaciones criminales no perciben al Estado como una amenaza a su existencia, pues ya han sido objeto de múltiples operaciones ofensivas de distinto calibre sin que esto las desmantele (ej. la Operación Agamenón contra el Clan del Golfo). Aun así, sí consideran que la estabilidad de sus fuentes de financiación es perjudicada por el Estado, es decir, no hay disrupción, pero sí incomoda y genera costos indeseados.

El Clan del Golfo es un ejemplo interesante de esta domesticación. Luego de la desmovilización de los paramilitares a inicios de los 2000, la recomposición de actores criminales provocó una nueva ola de violencia en la que esta agrupación tuvo un rol importante. Con el tiempo, por los aprendizajes estratégicos que cultivaron tras ser blanco de la Operación Agamenón, y por la aparición de objetivos políticos para construir afinidad con la comunidad que controlan, el Clan moderó la violencia. Antes, era considerado un actor armado más violento que los demás, pero en los años recientes evita involucrarse en homicidios y prefiere, por ejemplo, abrir el diálogo con la comunidad cuando alguien incumple las normas impuestas por el grupo armado en lugar de tomar represalias instantáneas.

También, como lo describen Breuer y Varese, aquellas organizaciones criminales enfocadas en la gobernanza sobre mercados criminales tienden a usar menos la violencia en la medida en que genera costos que repercuten en la consecución de objetivos, a la vez que comprometen la estabilidad de las economías que regulan. Estos costos reputacionales son indeseados para organizaciones de crimen organizado que proyectan poseer influencia sobre las esferas sociales y políticas de un determinado territorio.

Para la criminalidad organizada es cada vez más costoso el crear y confrontar enemigos, por lo que los escenarios en donde es necesaria la aplicación de violencia disminuyen. Esto es relevante para entender cómo los actores criminales modulan el uso de la violencia para ganarse la tolerancia de la población civil, pues la resistencia comunitaria desestabiliza el control y la estabilidad de las fuentes financieras.

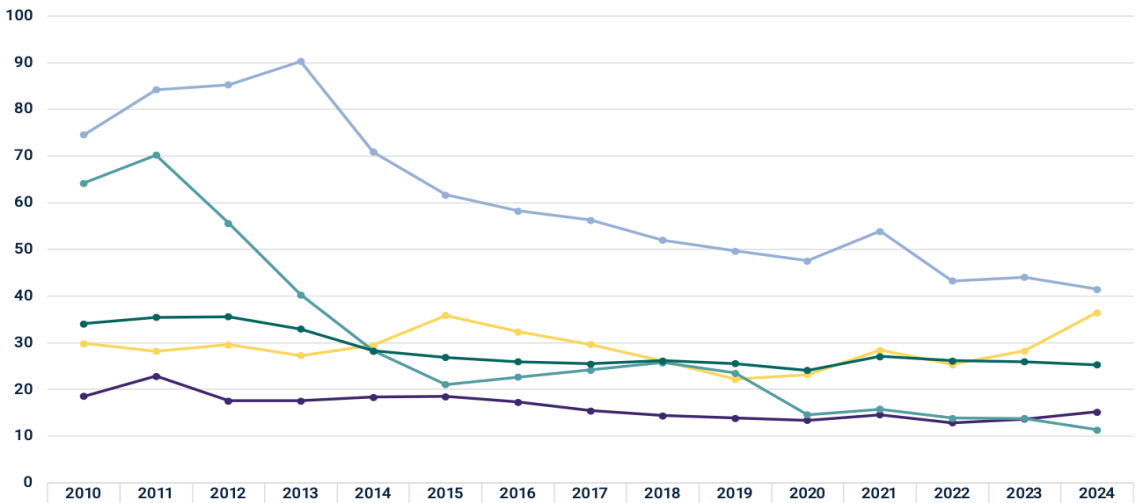
El crimen organizado reduce la violencia visible para evitar costos y mantener el control territorial.

La disminución de la violencia letal o masiva no es necesariamente una buena noticia, pues la vulneración de derechos aún tiene lugar, solo que a través de mecanismos que suelen pasar desapercibidos o que son difíciles de medir. Un ejemplo de estos mecanismos son las amenazas, los confinamientos y los desplazamientos forzados individuales, afectaciones difíciles de detectar. Estas acciones, al igual que el homicidio, cumplen la función de hacer valer su regulación o gobernanza sobre un territorio, pero a un menor costo. Del mismo modo, la gobernanza en sí misma implica la limitación de derechos, como la libre movilidad o el acceso a sistemas de justicia, ambas afectaciones difíciles de cuantificar.

Por ejemplo, mientras estuvo vigente la coexistencia entre el ELN y las disidencias de las FARC en el Catatumbo, entre 2017 y 2024, los índices de afectación humanitaria eran bajos en comparación con otras regiones del país y el ciclo de disputa

GRÁFICA 1. TASA EN HOMICIDIOS DE PRINCIPALES CIUDADES CAPITALES, 2010-2024.

Fuente: Elaboración propia con base en SIEDCO, 2025.



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Barranquilla	29,9	28,2	29,6	27,3	29,5	35,9	32,4	29,7	26,1	22,2	23,2	28,4	25,4	28,3	36,5
Bogotá	18,6	22,9	17,6	17,6	18,4	18,5	17,3	15,5	14,4	13,9	13,4	14,6	12,9	13,7	15,2
Cali	74,6	84,2	85,3	90,3	70,9	61,7	58,3	56,3	52	49,7	47,6	53,9	43,3	44,1	41,5
Medellín	64,2	70,2	55,6	40,3	28,3	21,1	22,7	24,2	25,8	23,5	14,6	15,8	13,9	13,8	11,4
Colombia	34,1	35,5	35,6	33	28,3	26,9	26	25,5	26,2	25,6	24,1	27,1	26,2	26	25,3

que vivió la región en 2018. Aun así, la influencia de ambos actores armados continuaba afectando a la población civil, principalmente a través de extorsiones, coacción a las organizaciones de la sociedad civil, amenazas, y el impedimento de acceso a la oferta institucional y de cooperación internacional y humanitaria.

En otras regiones del país, el crimen organizado puede operar sin encontrarse barreras institucionales ni competencia criminal, por lo que la violencia no es necesaria y aparenta ser casi inexistente. Es el caso de los departamentos de Guainía, Vichada, Vaupés y Amazonas, que también tienen influencia de actores armados ilegales y albergan complejas redes de tráfico de droga, minerales y flora hacia Venezuela y Brasil y, sin embargo, los registros de violencia causada por el crimen organizado son casi nulos, aunque se conocen denuncias de sometimiento de población indígena y homicidios que no quedan registrados. La ausencia de registros ha favorecido al crimen organizado que opera allí, pues al estar fuera del radar de las zonas más violentas del país, la ofensiva del Estado no es un problema.

El homicidio sigue siendo un delito de gran preocupación, pues aún es una herramienta fundamental para proteger los intereses de estructuras criminales, disuadir a la competencia y al Estado, al tiempo que envía mensajes simbólicos para que su regulación sea respetada. Al tiempo, Colombia sigue siendo uno de los países donde el crimen organizado genera más muertes en el mundo. No obstante, se trata de un hecho que tiene matices regionales que dependen de la distribución del poder local entre los actores criminales. En escenarios de disputa entre grupos criminales, el uso de la violencia letal es frecuente y usada para debilitar a los rivales, así como para disuadir a los civiles de colaborar con ellos. En escenarios de hegemonía, el homicidio tiende a ser usado como último recurso.

Criminalidad organizada que se adapta a la acción del Estado

Las características del crimen organizado en Colombia, expuestas a lo largo de este capítulo, han configurado un escenario criminal variado, con una alta capacidad de adaptación y resistencia frente a la acción del Estado. Esta resiliencia no es un fenómeno aislado, sino el resultado de una evolución histórica en la que los grupos criminales han desarrollado estrategias sofisticadas para mantenerse operativos, incluso en contextos de fuerte presión gubernamental y militar. Este desafío es uno de los más complejos para enfrentar el crimen organizado en el país.

El aprendizaje intergeneracional dentro del crimen les ha permitido adaptar sus estructuras hacia modelos menos

jerárquicos y personalistas, optando por configuraciones más federadas y con interacciones dinámicas entre distintas organizaciones criminales. Esto ha hecho que una de las principales estrategias del Estado, como los objetivos de alto valor o el descabezamiento, tenga poco éxito debilitando el funcionamiento de los mercados ilegales y las organizaciones.

Hoy, las estructuras funcionan más como empresas criminales que han modulado sus expectativas de acuerdo con sus capacidades. Ya no buscan el control total de los mercados, sino la especialización y la distribución de tareas según sus recursos. Esto ha llevado a la construcción de redes complejas, establecidas a través de alianzas criminales y la tercerización de servicios. Han comprendido que entablar relaciones con estructuras locales (subcontratación) reduce los costos en inversión de recursos humanos, logísticos y de seguridad, lo que hace más rentable el negocio.

Esto dificulta la investigación criminal, ya que resulta más complejo identificar a los actores y la información es cada vez más compartimentada para evitar que las capturas, en diferentes rangos de la organización, afecten el funcionamiento de los grupos y los mercados criminales.

El crimen organizado en Colombia evoluciona más rápido que la capacidad del Estado para responder.

Las organizaciones se comportan de diferentes maneras de acuerdo con sus intereses, necesidades y capacidades. Esto hace que una misma organización, en un contexto, controle una parte o segmento de un mercado ilegal, opere a través de la tercerización o delegue gran parte de sus operaciones, mientras que en otra busque el control territorial o la gobernanza criminal, aunque este comportamiento no es estático y puede cambiar en el tiempo.

Un ejemplo de estas transformaciones es el caso del Clan del Golfo en la zona Caribe, que subcontrataba servicios a organizaciones criminales locales, pero desde el cambio de mando con la captura de Otoniel, ha buscado el control directo de puertos y zonas estratégicas para el narcotráfico, lo que ha generado un aumento en la violencia en zonas como Barranquilla y Santa Marta.

Como se mencionó anteriormente, el incremento de las fuentes de recursos y los ingresos derivados de éstas también son un factor clave. La diversificación de rentas lleva a que el sostenimiento de las estructuras criminales no dependa de un mercado o economía. En consecuencia, la acción del Estado en contra de uno de dichos grupos no afecta de forma determinante el funcionamiento de la organización. Si el gobierno ataca el narcotráfico, las organizaciones aumentan su influencia en la minería o la extorsión, esa misma defensa opera ante cambios en el mismo mercado, como en parte se trató de la crisis de la coca. Pasa lo mismo con el microtráfico en las ciudades. El crimen organizado tiene la capacidad de compensar las pérdidas económicas derivadas de la acción institucional.

La proliferación de fuentes de financiamiento también incrementa su capacidad de obtener recursos. Esto, sumado a la debilidad en el control dentro de las instituciones, les facilita infiltrar y corromper a funcionarios públicos y miembros de la Fuerza Pública. La corrupción y cooptación institucional, incluso a niveles bajos, les permite evadir o dificultar las investigaciones y acciones del Estado.

Asimismo, el crimen organizado se mantiene a la vanguardia tecnológica. Estos grupos han incorporado tecnologías modernas y plataformas digitales en sus operaciones, facilitando el reclutamiento, la propaganda y ampliando su capacidad de influencia en los territorios. Las redes sociales les han permitido acceder a población joven de entornos rurales y urbanos, lo que ha fortalecido su capacidad de reclutamiento y recomposición de sus estructuras. WhatsApp se ha convertido en una herramienta de control social. Estas tácticas son utilizadas tanto por estructuras criminales locales, como en el caso de Cali, como por grupos disidentes en contextos rurales y urbanos.

También, disponen de armamento sofisticado y, cada vez más, utilizan drones para atacar a la Fuerza Pública, transportar mercancías o realizar labores de vigilancia y control. También tienen acceso a tecnologías avanzadas de comunicación, como el uso de internet satelital en cualquier parte, incluyendo zonas remotas, lo que les permite evitar el rastreo de sus comunicaciones e información.

La capacidad del crimen organizado para adaptarse rápidamente contrasta con la dificultad del Estado y sus instituciones para modificar sus estrategias con la misma agilidad. Esta rigidez responde, en gran parte, a la falta de articulación interinstitucional, lo que dificulta los procesos de investigación y judicialización. Además, la Fuerza Pública presenta una lenta adaptación en la actualización de sus métodos y estrategias, manteniendo una doctrina militar centrada en el conflicto armado tradicional, a pesar de operar en un entorno criminal híbrido. A esto se suma la

limitada capacidad del Estado para identificar y caracterizar de manera oportuna las transformaciones del crimen organizado, lo que reduce la efectividad de su respuesta.

Este rezago estratégico impide una respuesta eficaz y permite que el crimen organizado continúe expandiendo su influencia, diversificando sus actividades ilícitas y explotando las debilidades institucionales para su beneficio.

El Estado colombiano enfrenta un reto complejo en su lucha contra el crimen organizado, ya que no se trata solo de una cuestión de fuerza. Las estrategias efectivas deben abordar el problema desde una perspectiva multidimensional, combinando la represión de estos grupos con el fortalecimiento institucional, la reducción de la corrupción y el desarrollo de alternativas económicas para las comunidades afectadas por la criminalidad. Solo de esta manera será posible reducir la resiliencia del crimen organizado y avanzar hacia una solución sostenible

La respuesta del Estado

Durante más de cinco décadas el Estado colombiano ha consolidado una serie de estrategias para combatir la criminalidad organizada. Estas incluyen el desarrollo de un robusto marco normativo, operativos militares y policiales, mecanismos de sometimiento a la justicia, y estrategias de comunicación. Sin embargo, la respuesta estatal ha estado principalmente enfocada en el narcotráfico, dejando otras formas de criminalidad con una menor atención.

Persecución penal y fortalecimiento de la administración de justicia

La persecución penal de la criminalidad organizada en Colombia está regulada por la Ley 599 de 2000 (Código Penal), la cual establece delitos como el narcotráfico (Art. 375-385), la trata de personas (Art. 213-219), el contrabando (Art. 319-322) y el lavado de activos (Art. 323-327). Además, existen otras normas complementarias, como la Ley 30 de 1986, que regula el control de estupefacientes, y la Ley 793 de 2002, que establece la extinción de dominio sobre bienes adquiridos ilícitamente.

Además, se tipifican otros delitos relacionados con la criminalidad organizada como la financiación del terrorismo, la explotación ilícita de recursos naturales y la corrupción en el sector público.

Para reforzar este marco legal, se han promulgado diversas leyes complementarias:

- Ley 30 de 1986: Regula el control de estupefacientes y define los delitos relacionados con su producción y distribución.
- Ley 793 de 2002: Establece la extinción de dominio sobre bienes obtenidos de manera ilícita, permitiendo su recuperación y destinación a fines sociales y de seguridad.
- Ley 1121 de 2006: Fortalece la lucha contra el financiamiento del terrorismo y el lavado de activos.
- Ley 1908 de 2018: Crea mecanismos específicos para la judicialización de estructuras criminales y mejora la articulación entre entidades del Estado en la lucha contra el crimen organizado.

El Código Penal colombiano también establece penas severas para otros delitos conexos, como el secuestro, la extorsión y el homicidio agravado cuando están vinculados a la actividad de grupos organizados.

En este sentido, la respuesta penal del Estado colombiano ha evolucionado para enfrentar el carácter transnacional y estructurado de la criminalidad organizada, pero persisten desafíos en la aplicación efectiva de estas normativas, particularmente en zonas con débil presencia estatal.

También, el Estado ha implementado diversas estrategias para mejorar la gestión de la administración de justicia frente a la criminalidad organizada. En 2022, el Ministerio de Justicia y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) lanzaron la Estrategia Territorializada contra el Crimen Organizado (ETCO), que buscaba mejorar la investigación, judicialización, juzgamiento y sanción del crimen en territorios priorizados y de alta incidencia del crimen organizado. Esta estrategia, lanzada poco antes del cambio de gobierno, se estructuró a través de 11 líneas estratégicas:

Esta estrategia busca optimizar la gestión del sector justicia y del sistema penitenciario desde lo territorial a través del diseño de programas de asistencias técnicas que incluyen el fortalecimiento de capacidades en investigación criminal, acciones de prevención del delito, el incremento de funcionarios de la rama judicial en los territorios priorizados, así como la mejora en la infraestructura y los cupos carcelarios.

Por otro lado, se creó el Plan Nacional de Política Criminal 2021-2025. Este plan define siete prioridades: (i) prevención del delito, (ii) combate a las violencias basadas en género, (iii) disrupción del crimen, (iv) humanización del sistema penitenciario, (v) prevención del reclutamiento de jóvenes, (vi) modernización estatal, y (vii) lucha contra la corrupción. Entre sus acciones clave está el fortalecimiento de sistemas de información y el aumento de la presencia estatal en zonas vulnerables.

Pese a que hay un marco normativo robusto y algunos planes específicos para abordar el problema del crimen organizado, la estrategia de persecución penal ha tenido varias críticas. Algunas de estas son:

- La aplicación efectiva de la ley enfrenta serias dificultades en territorios con baja presencia estatal. La debilidad institucional en ciertas regiones impide que las estrategias de persecución penal sean efectivas, lo que genera impunidad y permite la proliferación de organizaciones criminales.
- La estrategia se centra en la judicialización y encarcelamiento de delincuentes, pero no tiene un enfoque en la prevención, dejando de lado iniciativas educativas y de inclusión social para reducir la captación de jóvenes por el crimen organizado.
- Existen problemas de coordinación entre la Fiscalía, la Policía Nacional, las Fuerzas Militares y el sistema judicial, lo que ha llevado a procesos fragmentados y a la falta de intercambio de información estratégica para desmantelar redes criminales de manera efectiva

Acciones ofensivas y de disrupción del crimen

La estrategia predominante para enfrentar al crimen organizado en Colombia ha sido la realización de operaciones ofensivas. Este tipo de acciones y de disrupción del crimen han sido características en el desarrollo de la política de seguridad del Estado colombiano contra la insurgencia, el narcotráfico y la criminalidad organizada. Las autoridades encargadas de la ejecución de esas acciones usualmente son las Fuerzas Militares y la Policía Nacional y, dependiendo del contexto del operativo, son acompañadas por autoridades civiles como la Fiscalía General de la Nación. Desde el comienzo de siglo es cada vez más claro el involucramiento de gobiernos locales de grandes ciudades como Medellín y Cali, en alguna medida Bogotá y Barranquilla, en la gestión estratégica y operativa que intenta atacar el crimen organizado, desde figuras como los alcaldes municipales y su mayor ocupación política del tema y la creación de secretarías de seguridad en los gobiernos

DIAGRAMA 4. DISTRIBUCIÓN DE LÍNEAS ESTRATÉGICAS DEL ETCO

Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho y Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2022, pág. 19.

locales que son autoridades civiles de coordinación (no uniformadas).

Una de estas estrategias fue el ataque a objetivos de alto valor, conocida como la estrategia de descabezamiento. Esta táctica consiste en desarticular organizaciones criminales a través de la captura, neutralización o sometimiento de sus líderes principales. Se basa en la premisa de que, al eliminar a los cabecillas, las estructuras perderán capacidad operativa y se debilitarán progresivamente.

En el gobierno nacional actual, el Plan de Campaña Ayacucho de las Fuerzas Militares se ha concentrado en la persecución de las estructuras criminales como los Grupos Armados Organizados y las Estructuras Armadas Organizadas de Crimen de Alto Impacto. La Operación Themis, lanzada en el 2024, es otro plan operativo que busca neutralizar a los cabecillas de estructuras que ejercen violencia contra líderes sociales, defensores de derechos humanos y firmantes del Acuerdo de Paz. En la Tabla 1 se pueden observar algunas de las operaciones más importantes en los últimos años.

Los grandes operativos también han estado acompañados del fortalecimiento de las capacidades de estas instituciones, por ejemplo, a través de la creación de los cuerpos élites. Uno de los antecedentes más relevantes de estas unidades fue el Bloque de Búsqueda, un cuerpo especializado integrado por miembros de la Policía Nacional, cuyo objetivo era perseguir a Pablo Escobar. Más adelante, el Ejército Nacional creó un Cuerpo Élite de Búsqueda que se encargó de desarticular a las Águilas Negras. En el Acuerdo de Paz de 2016 se estableció la creación de un Cuerpo Élite al interior de la Policía Nacional para enfrentar fenómenos de criminalidad organizada, particularmente aquellos que atentan contra defensores de derechos humanos, y líderes sociales y políticos.

Las acciones ofensivas contra el crimen organizado también incluyen iniciativas para debilitar las economías de las estructuras criminales como el narcotráfico (incautaciones), minería ilegal (incautación y destruición de maquinaria); entre otros.

En la actualidad, el Gobierno de Gustavo Petro está implementando la Política Nacional de Drogas 2023-2033 "Sembrando vida desterramos al narcotráfico", basada en dos pilares: oxígeno y asfixia. El primer pilar busca la transición de economías ilícitas a lícitas, mientras que el segundo se enfoca en atacar la infraestructura del narcotráfico, incluyendo la producción, insumos y lavado de activos. A diferencia de administraciones anteriores, la erradicación manual de cultivos ha perdido prioridad en favor de estrategias como incautaciones e interdicciones. Sin embargo, aún no está claro si el aumento en estos indicadores refleja un debilitamiento real del narcotráfico o responde a los efectos del crecimiento de los cultivos ilícitos.

Finalmente, el lavado de activos se ha convertido en un elemento clave en la lucha contra el crimen. Más allá de estar tipificado como delito en el artículo 323 del Código Penal Colombiano, el Estado ha desarrollado diversas capacidades para combatir este fenómeno. Entre ellas destacan la creación de la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) y la delegación de funciones de inspección, control y vigilancia a la Superintendencia de Industria y Comercio y la Superintendencia de Sociedades.

Adicionalmente, se han implementado políticas públicas de gran relevancia, como el documento CONPES 4042 de 2021, titulado Política Nacional Antilavado de Activos, contra la Financiación del Terrorismo y contra la Financiación de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva. Esta política establece estrategias dirigidas a fortalecer la gestión del conocimiento entre los actores del sistema ALA/CFT, mejorar sus capacidades a través de ajustes normativos y regulatorios, optimizar la gestión de la información para garantizar mayor calidad, seguridad y oportunidad en los procesos, y consolidar la coordinación y cooperación entre las entidades involucradas en la prevención, detección, investigación, judicialización y recuperación de activos ilícitos.

Pese a todo esto, la persecución de capitales criminales y la descapitalización organizacional del crimen siguen siendo promesas por cumplir en el marco de la "lucha" contra este tipo de estructuras, que han sabido ajustar su operación de blanqueo a todas las estrategias que se han implementado para atacarlas.

Eliminar cabecillas no siempre implica desarticular estructuras criminales.

El sometimiento a la justicia

En el marco de la apertura de negociaciones con estructuras criminales bajo la Política de Paz Total, algunos ponen la atención sobre el sometimiento a la justicia, como si se tratase de un asunto inédito en el abanico de las alternativas para enfrentar el crimen organizado en Colombia.

TABLA 1. OPERATIVOS DE LA FUERZA PÚBLICA CONTRA ESTRUCTURAS ARMADAS ORGANIZADAS

Fuente: Fonseca-Ortiz, Giraldo-Ramírez y Sierra-Zamora, 2022.

NOMBRE DE LA CAMPAÑA	OBJETIVO	INSTITUCIONES INVOLUCRADAS
Agamenón	Neutralización de Clan del Golfo	Fuerzas Militares y Policía Nacional
Esparta	Estabilización territorial del Catatumbo y neutralización de las estructuras Los Pelusos, el Clan del Golfo y Los Rastrojos	Fuerzas Militares y Policía Nacional
Zeus	Estabilización del Meta, Guaviare, Vaupés y Vichada, y neutralización de GAO en estos territorios	Fuerzas Militares y Policía Nacional
Atlas	Estabilización en Nariño, particularmente los municipios ubicados en el litoral pacífico.	Fuerzas Militares y Policía Nacional
Atalanta	Neutralización del GAO-r 30 ubicado en Valle del Cauca y Cauca, específicamente el Cañón del Río Naya	Fuerzas Militares y Policía Nacional
Aquiles	Desarticulación de GAO en el bajo cauca antioqueño y el sur de Córdoba.	Fuerzas Militares y Policía Nacional
Operación Naval Orión	Combatir el narcotráfico	Armada Nacional de Colombia y otros países
Operación Combinada Zeus Caribe	Interdicción áreas en América Latina y el Caribe	Fuerza Aeroespacial de Colombia y otros países

El sometimiento a la justicia ha sido una herramienta clave dentro de la política de seguridad del Estado colombiano, con el objetivo de incentivar la desmovilización y el desmantelamiento de organizaciones criminales a través de procesos de negociación con garantías jurídicas y beneficios penales. Estas estrategias han sido implementadas a lo largo de diversas administraciones, con enfoques diferenciados dependiendo del contexto y la evolución del crimen organizado en el país.

Desde la década de 1990, el Estado colombiano ha desarrollado marcos normativos y mecanismos institucionales para el sometimiento de grupos armados ilegales y estructuras criminales. Algunos de los hitos más importantes en esta evolución incluyen:

- El Decreto 1833 de 1992, otorgó beneficios jurídicos a individuos que colaboraran con la justicia proporcionando información relevante sobre estructuras criminales.
- La Ley 418 de 1997, estableció los lineamientos para diálogos y negociaciones de paz con grupos armados organizados.
- La Ley 975 de 2005 de Justicia y Paz, permitió la desmovilización de paramilitares bajo un esquema de justicia transicional con penas alternativas.
- La Ley 1908 de 2018, introdujo medidas específicas para el sometimiento de estructuras criminales organizadas, con el fin de reducir su capacidad operativa y garantizar la reintegración de sus miembros a la vida civil.
- Actualmente la Ley 2272 de Orden Público, enmarcada en la política de Paz Total, estableció mecanismos para facilitar la negociación y el sometimiento de estructuras criminales de alto impacto a través de diálogos socio-jurídicos, con el objetivo de su desmantelamiento y la reducción de la violencia territorial.

En Colombia, se han desarrollado diversas estrategias orientadas al desarme y la reintegración de individuos que han pertenecido a estas estructuras, con el objetivo de reducir su impacto en la seguridad nacional y promover la estabilización de las zonas más afectadas por la criminalidad organizada. Para esto se han establecido negociaciones con estructuras criminales, como las negociaciones que llevaron al sometimiento del Ejército Revolucionario Popular Antiterrorista Colombiano (ERPAC) en 2011 o los diálogos exploratorios con el Clan del Golfo en 2018. También, incentivos como la reducción de condenas, medidas de protección para los miembros de organizaciones criminales que opten por colaborar con la justicia y beneficios financieros.

El discurso gubernamental

La comunicación oficial del Estado sobre la lucha contra la criminalidad organizada ha jugado un papel fundamental en la percepción pública de las estrategias implementadas. Sin embargo, esta comunicación se ha caracterizado por concentrarse en resultados operativos inmediatos, con una menor atención en los impactos estructurales de estas acciones.

El discurso gubernamental en los diferentes mandatos, incluido el actual del presidente Petro con su propuesta de cambio en la visión de la seguridad, se ha centrado tradicionalmente en la difusión de cifras sobre capturas, incautaciones de drogas, desmantelamiento de infraestructuras ilegales y operativos de alto impacto. Si bien estos indicadores enfocados en los resultados pueden mostrar aumentos o disminuciones, caracterizándolos como avances en la lucha contra el crimen, no reflejan el impacto real de las acciones en la disminución de la criminalidad ni el debilitamiento de las organizaciones delictivas.

Generalmente, los funcionarios del gobierno de turno presentan resultados a través de indicadores de éxito que priorizan el volumen de capturas, incautaciones y la neutralización de líderes visibles de las estructuras criminales. Anuncian decomisos históricos de cocaína y marihuana, lo que genera la percepción de éxito en la lucha contra el narcotráfico. Sin embargo, estas cifras no reflejan si la producción o el tráfico han disminuido efectivamente, ya que los grupos criminales pueden ajustar sus métodos de operación.

También, la mayoría de quienes capturan tienen rangos altos dentro de las organizaciones como cabecilla de finanzas o políticos del Clan del Golfo o disidencias de las FARC, destacándolas como grandes logros que afectan la articulación de estos grupos. No obstante, no siempre se informa sobre la rápida reconfiguración de estos grupos con nuevos liderazgos.

En los últimos diez años, la Fuerza Pública y la Fiscalía General de la Nación han capturado a un equivalente aproximado de diez veces los integrantes del Clan del Golfo. Solo en enero de 2025, se registraron 228 noticias al buscar el término “Captura Clan del Golfo”.

Desde la implementación de la Política de Seguridad

Democrática, del entonces presidente Álvaro Uribe Vélez, y que surge en el marco de la guerra contra el terrorismo, el Estado colombiano ha orientado su comunicación hacia la confrontación directa con grupos armados ilegales, como las FARC y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), así como con agrupaciones criminales, resaltando la cantidad de operativos y miembros afectados de estos grupos.

Los medios de comunicación hacen resonancia, replican el discurso oficial y refuerzan la percepción de que los resultados operativos son los principales indicadores de éxito en la lucha contra la criminalidad organizada.

El número de noticias sobre capturas muestra un incremento sostenido hasta 2021, alcanzando su punto máximo con 12,922 eventos, seguido de una disminución en 2022 y una posterior estabilización en 2023 y 2024 (ver Gráfico 2). Esto evidencia que las capturas siguen siendo el principal indicador de éxito utilizado por el Estado en su comunicación oficial, como lo demuestra el caso de la lucha contra el Clan del Golfo.

Por su parte, las cifras sobre incautaciones presentan una tendencia fluctuante: un aumento entre 2017 y 2020, una caída en 2021 y 2022, y un repunte en 2023 y 2024. Esto sugiere que la confiscación de bienes y drogas sigue siendo una métrica tradicional en la estrategia comunicacional del Gobierno.

En contraste, el desmantelamiento de infraestructura ilícita alcanzó su punto más alto en 2018 con 414 eventos, pero ha mostrado una disminución constante hasta 2022, con solo 168 registros, seguido de un leve repunte en 2023 y 2024. La menor cobertura mediática de este indicador, en comparación con capturas e incautaciones, indica que las acciones estructurales contra la criminalidad reciben menos énfasis en la narrativa estatal. Esto refuerza la idea de que la comunicación oficial prioriza resultados inmediatos y cuantificables, sin profundizar en los impactos a largo plazo sobre la criminalidad organizada.

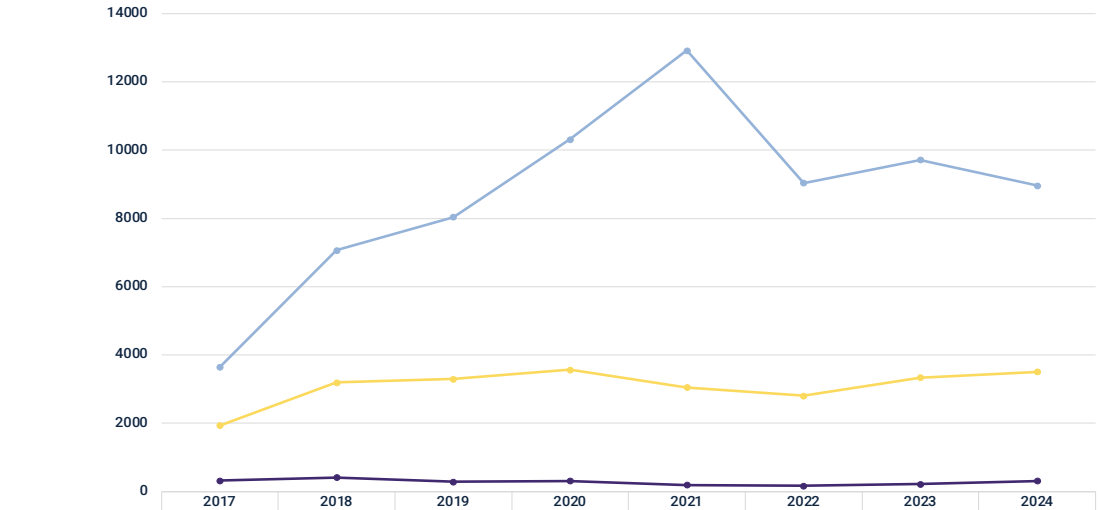
La comunicación de los resultados en la lucha contra la criminalidad organizada sigue estando dominada por un discurso que privilegia los resultados operativos y no proporciona una evaluación clara de los impactos estructurales sobre la delincuencia. Esto genera un desgaste en la percepción ciudadana y refuerza el escepticismo sobre la efectividad de las estrategias estatales.

Acciones de los gobiernos locales

En Colombia, también las administraciones locales de las principales ciudades han implementado acciones para reducir la violencia y atacar el crimen organizado. Ciudades como Medellín, Cali y Barranquilla que tienen problemas serios de criminalidad organizada han implementado diversas estrategias que han tenido resultados positivos parciales, pero no han logrado disminuir la influencia de la criminalidad organizada.

GRÁFICO 2: EVENTOS REPORTADOS EN MEDIOS 2017 - 2024

Fuente: Elaboración propia con base en InfoVisible, 2025.



	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Incautaciones	1938	3198	3296	3565	3055	2806	3342	3508
Desmantelamiento	324	414	285	314	196	168	224	312
Capturas	3642	7064	8043	10312	12922	9041	9716	8961

En Medellín se ha dado un proceso de "domesticación del crimen organizado", donde los niveles de violencia, más no la influencia y control territorial de las organizaciones criminales, se ha reducido en las últimas dos décadas, alcanzando actualmente la cifra más baja de homicidios desde los años ochenta. Esto está relacionado con el desarrollo de mecanismos para solución de controversias entre distintas estructuras criminales, procesos de diálogo no formales (por debajo de la mesa) en diversas alcaldías y estrategias de acción policial y confrontación directa a las estructuras criminales.

Los contactos directos con las estructuras criminales y las acciones de disuasión focalizada –la imposición de líneas rojas por parte de las alcaldías que las estructuras no pueden pasar y castigos fuertes por el incumplimiento– han generado un aprendizaje dentro de las estructuras criminales. Entendieron que es más rentable para su operación la disminución de las acciones violentas, ya que estas llevan a una respuesta ofensiva por parte de las instituciones.

En Barranquilla, como medida para reducir la violencia, la respuesta se ha centrado en el fortalecimiento de la acción policial, la judicialización y la persecución de los sicarios o autores materiales de los homicidios. Actualmente, han buscado la desarticulación de las organizaciones a través del descabezamiento o las acciones contra las cabezas de las organizaciones, reducir el número de homicidios y afectar las finanzas a través del impulso a las investigaciones judiciales y el trabajo coordinado entre la Policía y la Fiscalía. La ciudad cuenta con tres fiscales especializados en crimen organizado, quienes lideran los procesos de investigación.

También, la ciudad ha fortalecido la operatividad policialmediante convenios interadministrativos con la Gobernación del Atlántico y la Policía Metropolitana para dotarla de equipos de comunicación. En prevención del delito, se han implementado las Unidades de Servicios Especializados en Convivencia y Justicia (UCJ) y programas como Barranquilla Convive y los Frentes de Seguridad. Además, se proyecta crear una Secretaría de Seguridad y Justicia que asuma las funciones de la actual Oficina para la Seguridad y Convivencia Ciudadana.

La ciudad de Cali, desde los años noventa, ha implementado diversas iniciativas para la disminución de la violencia y la criminalidad local alrededor de la articulación entre autoridades locales, líderes y organizaciones sociales y el sector empresarial. La ciudad lideró en esa década un enfoque epidemiológico de la violencia a través del programa Desarrollo, Seguridad y Paz (DESEPAZ) y estableció desde 1993 el Sistema de Vigilancia de Muertes de Causa Externa (hoy Observatorio de Seguridad) para el abordaje de un enfoque multicausal de la violencia homicida y el crimen organizado. Desde diferentes administraciones locales en los últimos 30 años, se han implementado estrategias de articulación institucional para la disrupción del crimen, así como programas de prevención de violencia con focalización en la inclusión de jóvenes vulnerables de la ciudad.

Recientemente, programas como el "Modelo de Prevención Social de Violencia", implementado entre 2016 y 2019, o el Programa "En la Buena" de la actual administración han buscado prevenir que los jóvenes en riesgo caigan en la violencia y la criminalidad, a través del trabajo social con ellos, sus familias y las comunidades de los barrios vulnerables. Si bien algunas evaluaciones de estos programas, así como de aquellos liderados desde el sector empresarial de la región, han mostrado resultados positivos en la prevención del reclutamiento forzado de jóvenes en la ciudad (la ciudad ha mostrado una disminución sostenida de la tasa de homicidios en los últimos diez años), Cali continúa con el desafío de reducción de violencias y una mejor comprensión de las dinámicas locales de criminalidad para una efectiva respuesta.

La actual administración construyó por primera vez una Política de Seguridad para la ciudad, orientada a articular esfuerzos interinstitucionales para disminuir la violencia y la criminalidad. Bajo estos lineamientos, se promovió la coordinación entre entidades para focalizar intervenciones en las 10 zonas más afectadas en la última década, mediante espacios de convergencia entre la Fiscalía, la Policía (incluyendo inteligencia), la Secretaría de Seguridad y otras dependencias. En su primer año (2024) se logró una reducción del homicidio; sin embargo, el aumento de los índices de violencia en 2025 sugiere que aún es temprano para evaluar el impacto real de esta estrategia.

Si bien los niveles de violencia se han reducido en las últimas dos décadas, la influencia y el control territorial de las organizaciones criminales no.

RECOMENDACIONES Y LECCIONES APRENDIDAS

Como se ha expuesto a lo largo del documento, el crimen organizado tiene una notable capacidad de transformación y adaptación frente a las acciones del Estado, lo que lo ha convertido en uno de los principales desafíos para la seguridad tanto en zonas rurales como urbanas. En este contexto, el presente apartado tiene como propósito identificar algunos elementos clave para la construcción de una hoja de ruta orientada a enfrentar y reducir la influencia del crimen organizado. Varios de los elementos expuestos en este apartado se derivan de los aportes realizados por personas expertas —incluyendo funcionarios públicos de nivel nacional y territorial, académicos y especialistas en seguridad, criminalidad organizada y administración pública— durante el taller realizado en Bogotá el 13 de marzo de 2025, así como en los espacios de socialización de los hallazgos de esta investigación.

Uno de los principales retos que enfrenta el Estado en su respuesta a fenómenos complejos de criminalidad organizada es comprender que no existe una solución única. La evidencia en Colombia muestra que, en contextos micro-territoriales, el comportamiento de los grupos criminales varía considerablemente, lo que exige que las estrategias para enfrentarlos también sean diferenciadas. Así, sería un error adoptar enfoques de "receta única"; por el contrario, las respuestas estatales deben ser suficientemente flexibles y sensibles al contexto particular de cada territorio afectado por dinámicas de criminalidad.

Sobre esta base, se identifican a continuación una serie de elementos estratégicos que resultan fundamentales para orientar la construcción de una hoja de ruta contra el crimen organizado, reconociendo la necesidad de enfoques flexibles y adaptados a las realidades locales.

1 Control de armas de fuego

En Colombia, la respuesta institucional frente al crimen organizado ha estado marcada por una producción normativa abundante y continua. A lo largo de las últimas décadas, el Estado ha adoptado un extenso conjunto de leyes, decretos y reformas orientadas a combatir distintos fenómenos delictivos, incluyendo el narcotráfico, la delincuencia transnacional, las bandas criminales, el lavado de activos y la financiación del terrorismo. Esta tendencia ha respondido, en gran medida, a una lógica reactiva frente a coyunturas de seguridad específicas, así como a la presión política y social por mostrar resultados inmediatos.

Sin embargo, esta proliferación normativa ha generado un importante traslape y fragmentación en el marco legal. Existen múltiples disposiciones que abordan problemáticas similares desde distintas perspectivas o que crean figuras penales paralelas con definiciones, umbrales o procedimientos que no siempre son coherentes entre sí. Como resultado, se ha producido un entramado normativo denso, disperso y, en ocasiones, contradictorio, que dificulta la aplicación efectiva de la ley.

Este exceso normativo entorpece la lucha contra el crimen organizado en varios niveles: reduce la claridad y seguridad jurídica para operadores judiciales; obstaculiza la coordinación interinstitucional al haber

interpretaciones distintas de competencias y procedimientos; y debilita la capacidad de focalización estratégica del Estado al diluir los esfuerzos en múltiples frentes poco articulados. En lugar de fortalecer la eficacia del sistema penal, la superposición de normas termina restando coherencia y capacidad de respuesta integral a las instituciones encargadas de combatir estos fenómenos criminales.

En este contexto, se hace necesario revisar, depurar y armonizar el marco normativo vigente, priorizando la calidad normativa sobre la cantidad, y asegurando que el marco normativo para enfrentar el crimen organizado sea coherente, comprensible, y adaptado a los desafíos complejos del crimen organizado contemporáneo.

A la par de la revisión del marco normativo vigente, Colombia necesita con urgencia un marco legal de sometimiento y sujeción a la justicia que sea claro, realista y funcional, especialmente frente a organizaciones criminales de gran escala y alta complejidad. Aunque actualmente existen normativas como la Ley 1908 de 2018, que establece medidas para facilitar la sujeción a la justicia, el esquema legal vigente no ofrece incentivos suficientes para motivar a las estructuras criminales a acogerse de manera voluntaria. La ausencia de beneficios claros y diferenciales que respondan el interés de las personas que hacen parte de esas estructuras (el acuerdo sobre dinero, sobre cárcel y sobre delación) limita el interés real de estos grupos en abandonar las actividades ilícitas. Contar con un marco de sometimiento sólido es indispensable para ampliar las herramientas del Estado en su estrategia de desmantelamiento de organizaciones criminales y fortalecimiento del Estado de derecho.

2 La arquitectura institucional

La arquitectura institucional en Colombia presenta serias limitaciones para enfrentar eficazmente al crimen organizado, debido a su diseño burocrático tradicional, alta rigidez normativa y operativa, procesos excesivamente centralizados y escasa autonomía territorial. Las principales instituciones responsables —como la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional, la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) y otras agencias de seguridad y justicia— fueron concebidas bajo diseños organizativos que responden más a una lógica de burocracia tradicional que a las necesidades dinámicas que plantea el fenómeno del crimen moderno. Esta arquitectura se caracteriza por una alta rigidez normativa y operativa, lo que dificulta su capacidad de adaptación rápida frente a nuevos contextos y fenómenos, como en el caso del secuestro, la extorsión y los procedimientos e instituciones que se encargan de atender estos problemas.

La rigidez se manifiesta en múltiples dimensiones: procesos excesivamente centralizados, dependencia de marcos procedimentales inflexibles, escasa autonomía operativa en niveles territoriales y tiempos prolongados de respuesta institucional. Además, la limitada coordinación interinstitucional y la fragmentación de competencias agravan las dificultades para diseñar y ejecutar estrategias integrales.

Estas deficiencias dificultan la adaptación a nuevas amenazas criminales y agravan la fragmentación interinstitucional, mientras los grupos criminales operan con agilidad y sofisticación creciente. Aunque existen espacios de coordinación formal—como comités técnicos de seguridad, mesas de articulación o sistemas integrados de información—, estos mecanismos suelen ser ineficientes y poco operativos. En

muchos casos, se limitan a intercambios superficiales de información, carecen de capacidad de toma de decisiones conjunta, o funcionan como escenarios formales sin impacto real en la acción estratégica. La ineficiencia y falta de impacto estratégico perpetúan una respuesta fragmentada, reduciendo la efectividad de la política criminal y debilitando la confianza ciudadana en las instituciones.

Ante esta situación, resulta indispensable avanzar hacia una transformación de la arquitectura institucional, orientada a dotar al Estado de estructuras más flexibles, interoperables y especializadas para enfrentar el crimen organizado. Esto implica facilitar la interacción real entre instituciones, construir comprensiones conjuntas del fenómeno criminal, compartir información de manera fluida, definir roles y competencias claras, y promover unidades especializadas que combinen análisis criminal, inteligencia estratégica y acción operativa coordinada.

3 La depuración dentro del Estado y atacar la corrupción

La corrupción que permea diversas instancias del Estado es uno de los principales obstáculos para enfrentar eficazmente al crimen organizado en Colombia, ya que facilita la infiltración de intereses criminales y debilita la capacidad de respuesta institucional. Además de erosionar la legitimidad de las autoridades y ofrecer protección, acceso a información privilegiada que ayuda con la adaptación e impunidad a los grupos criminales, la corrupción deteriora la confianza ciudadana, desincentiva la denuncia y crea un entorno de permisividad que perpetúa estas prácticas.

Frente a esta realidad, resulta indispensable que cualquier estrategia seria de lucha contra el crimen organizado contemple como prioridad una nueva versión de estrategias de depuración y control interno en las instituciones públicas, combinada con un robustecimiento efectivo de los mecanismos de prevención, control y sanción de la corrupción. Esta depuración debe ser acompañada de procesos rigurosos de selección, evaluación periódica, control de integridad y fortalecimiento de los órganos de control interno y externo, además de robustecer los mecanismos de inteligencia y contrainteligencia.

También, el fortalecimiento de la transparencia en la gestión pública, el acceso a información pública, la protección a denunciantes de corrupción y la implementación de sistemas de gestión de riesgos de integridad son elementos clave para prevenir la captura del Estado por parte de intereses criminales. Sin un esfuerzo decidido y sostenido para cerrar las puertas de la corrupción y blindar a las instituciones públicas, cualquier intento de enfrentar el crimen organizado corre el riesgo de ser neutralizado desde adentro.

4 Una mejor caracterización y comprensión del fenómeno de la criminalidad organizada

Una política de seguridad efectiva requiere que el Estado establezca un marco común de definiciones y caracterizaciones para la criminalidad organizada. Es indispensable construir una metodología compartida, estable y técnica que permita generar información pública y periódica, sustentada en conceptos unificados y robustos, para orientar la toma de decisiones en seguridad al interior de las instituciones.

La caracterización del crimen organizado debe ser entendida como una decisión política del Estado, fundamental para trazar rutas diferenciadas de tratamiento frente a las estructuras criminales y separarlas del conflicto armado. Además, una caracterización adecuada permitirá priorizar y focalizar la acción institucional, así como orientar de manera más eficiente los recursos disponibles, fortaleciendo la respuesta del Estado frente a las distintas manifestaciones de criminalidad organizada.

También es fundamental que dentro del Estado exista una comprensión unificada y robusta del fenómeno criminal. Esta no puede seguir limitada únicamente al análisis de las organizaciones criminales y su estructura jerárquica, sino que debe ampliarse hacia el estudio de redes criminales, identificando las relaciones entre actores, su capacidad de adaptación, y la diversidad de su portafolio de rentas ilícitas. Entender el fenómeno criminal implica además desnarcotizar la agenda de seguridad, reconociendo que el crimen organizado va mucho más allá del narcotráfico y el microtráfico, abarcando actividades como la extorsión, el tráfico de personas, la minería ilegal, entre otras.

Esta nueva aproximación debe estar necesariamente sustentada en análisis microterritoriales, que permitan identificar dinámicas específicas en cada territorio, mapear los mercados ilícitos locales y comprender las distintas expresiones de control social, económico y político que ejercen las estructuras criminales. Solo a partir de un conocimiento detallado y territorializado será posible diseñar estrategias de intervención más efectivas, adaptadas a las realidades concretas de cada región.

En esta línea, resulta necesario incorporar enfoques económicos que permitan analizar al crimen organizado como un entramado de empresas criminales que operan bajo lógicas de mercado. Rentas como la extorsión, el tráfico de personas, la minería ilegal o la trata deben ser abordadas como fenómenos criminales que requieren estrategias específicas y nuevas miradas que no partan de la denuncia como el elemento fundante del conocimiento público sobre un fenómeno delictivo. Esta comprensión más amplia permitirá formular políticas diferenciadas según el tipo de estructura, su relación territorial y su modelo económico, alejándose de respuestas uniformes que resultan ineficaces frente a la complejidad actual.

En Medellín, la academia ha hecho un esfuerzo importante por entender la criminalidad desde una perspectiva de mercado, esto quiere decir que existe un espacio donde se tranzan bienes y servicios en una lógica de oferta (el vendedor) y demanda (el comprador). De esta manera, las respuestas a este problema deben ser también de mercado, por ejemplo, a través de la regularización de rentas ilícitas que, si bien no va a solucionar el problema, hacer menos violento el mercado y quitarle rentas a las estructuras criminales y, por tanto, debilitarlas .

5 Una mejora en los indicadores: cómo medir el éxito

El cambio en la forma de comprender el fenómeno criminal debe ir acompañado de una transformación en la medición del éxito de las estrategias de seguridad. Las métricas tradicionales, como el número de capturas, son insuficientes para evaluar la afectación real al funcionamiento de las estructuras criminales y sus economías, pasa igual con la medición por denuncias. Es necesario construir nuevos indicadores que midan la desarticulación de redes, la afectación a las fuentes de financiación ilegal y la reducción del control territorial, enfocándose en resultados estratégicos y no solo operativos.

Igualmente, los sistemas de evaluación de la fuerza pública deben ser reformulados. Medir a los policías por cifras de homicidios, hurtos o extorsiones en sus jurisdicciones genera incentivos perversos que desincentivan la denuncia y distorsionan las estadísticas oficiales. La evaluación debería centrarse en su capacidad de prevención, investigación criminal, articulación interinstitucional y fortalecimiento de la confianza ciudadana.

Revisar las métricas permitirá alinear los incentivos institucionales con los objetivos de debilitamiento real del crimen organizado, fortalecer la transparencia y mejorar la legitimidad de las políticas de seguridad ante la ciudadanía.

6 Priorizar los casos de macro-criminalidad

En materia de investigación criminal y judicialización, la invitación a la Fiscalía General de la Nación debe ser la priorización de casos de macro-criminalidad. Es decir, aquellos procesos que revelan un conjunto de actividades delictivas recurrentes en un territorio específico, sostenidas en el tiempo y asociadas a patrones de actuación propios de organizaciones criminales complejas.

La identificación de estos patrones contribuye a develar las estructuras, el modus operandi y las relaciones de poder que sustentan la operación de redes criminales, facilitando así intervenciones más estratégicas y efectivas desde el sistema judicial.

En este sentido, es fundamental que los fiscales desplegados en todo el país no se dediquen exclusivamente a responder a demandas comunitarias individuales, sino que también se articulen con el análisis territorial del crimen organizado en sus respectivas regiones.

Esto requiere que la planeación institucional de la Fiscalía tenga un enfoque territorial y no exclusivamente centralista, permitiendo la descentralización operativa y una mayor capacidad de respuesta frente a las dinámicas criminales locales.

7 Contar con información confiable y que se pueda contrastar

La gestión de la seguridad en Colombia exige que el Estado genere información pública, periódica y confiable, basada en metodologías robustas y estables que no se modifiquen con cada cambio de gobierno. Disponer de datos consistentes y de calidad es esencial para evaluar con rigor los resultados de las políticas de seguridad y fortalecer la confianza ciudadana. Además de mostrar resultados operativos, el Estado debe asegurar que estos se traduzcan en percepciones reales de mejora en la seguridad.

Las cifras tradicionales sobre criminalidad, aunque relevantes, son insuficientes para dimensionar el impacto real del crimen organizado en la sociedad. Además, la comunicación estatal sigue enfocada en resaltar resultados operativos que no necesariamente fortalecen la confianza ciudadana. Para 2024, el 48% de los habitantes de Bogotá se sentía inseguro, y según la última encuesta de percepción de Invamer, el 88,5% de los encuestados considera que la inseguridad en el país ha empeorado, un 4,2% más que en noviembre del mismo año. Esta desconexión entre los discursos oficiales y la percepción ciudadana refleja la necesidad de contar con fuentes de información más diversas, independientes y rigurosas.

En este contexto, resulta indispensable fortalecer un periodismo investigativo, confiable y especializado en temas de seguridad, capaz de ofrecer análisis críticos basados en evidencia. Un periodismo sólido no solo permite visibilizar dinámicas criminales que pueden ser minimizadas o distorsionadas en los reportes oficiales, sino que también contribuye a construir un contrapeso democrático que obligue a mayor transparencia en la gestión de la seguridad pública. Además, facilitar el acceso a datos de calidad y promover la colaboración con la academia, centros de pensamiento y expertos permitirá desarrollar diagnósticos más certeros y robustos, esenciales para formular políticas de seguridad realmente efectivas.

8 Fortalecer las capacidades locales

El combate efectivo al crimen organizado en Colombia requiere diagnósticos micro-territorializados que permitan entender, con detalle, las estructuras criminales presentes a nivel barrial, los tipos de control ejercidos, las fuentes de financiación —lícitas e ilícitas—, los niveles de afectación social y de legitimidad local. Para lograrlo, las entidades territoriales (Alcaldías y Gobernaciones) necesitan contar con recursos financieros, capacidades técnicas, infraestructura adecuada y capital humano especializado.

La creación de Secretarías u Oficinas de Seguridad en ciudades como Medellín, Bogotá y Cali ha sido crucial para el desarrollo progresivo de capacidades locales en seguridad ciudadana. Estos espacios no solo gestionan la seguridad, sino que funcionan como centros de análisis, mediante el fortalecimiento de observatorios de seguridad, la profesionalización y especialización de funcionarios, y la articulación de políticas integrales que combinan seguridad, convivencia y justicia. Otras ciudades como Barranquilla y Bucaramanga avanzan en el fortalecimiento de sus capacidades locales.

Finalmente, mientras los departamentos aún tienen un rol pendiente por definir en la gestión de la seguridad, las áreas metropolitanas emergen como actores relevantes. Esquemas como los del Valle de Aburrá, Barranquilla, Bogotá y el recientemente creado en el Suroccidente del país, ofrecen oportunidades para abordar fenómenos de inseguridad y crimen organizado de manera regional, mejorando la identificación de problemas comunes, la articulación intermunicipal y la operatividad de la fuerza pública en territorios interconectados.

9 Una reforma en el sistema penitenciario

En Colombia, como en varios países de la región, los centros penitenciarios son espacios dinamizadores de las actividades de organizaciones criminales. La reforma al sistema penitenciario es urgente, y demanda la modernización de la infraestructura y los procesos y procedimientos de dicho sistema en aras de reducir la posibilidad de que las cárceles sigan siendo centros de operaciones del crimen, además de garantizar una efectiva resocialización de la población privada de la libertad.

10 Poner mayor atención en la reincidencia

Uno de los factores que ha facilitado la persistencia y evolución del crimen organizado en Colombia es el fenómeno del reciclaje criminal. Integrantes de grupos armados como las AUC o las FARC, aun tras su desmovilización, han terminado ingresando o reingresando a redes criminales, ya sea antes, durante o después de participar en procesos de desarme, desmovilización y reincorporación (DDR). A pesar de su importancia, el Estado no cuenta con cifras confiables sobre el nivel de reincidencia. Por ejemplo, actualmente no se sabe con precisión cuántos excombatientes de las FARC participan hoy en actividades ilegales.

Esta brecha de información evidencia la necesidad urgente de fortalecer los programas DDR, tanto para mejorar la reintegración efectiva de los excombatientes como para reducir los riesgos de reciclaje criminal. Además, la información recopilada durante los procesos de entrevistas representa una fuente estratégica para la seguridad nacional. Por ello, instituciones como la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) deben diseñar mecanismos que optimicen el uso de estos datos, garantizando al mismo tiempo la confidencialidad y la protección integral de los beneficiarios.

El reciclaje criminal no solo refleja fallas en los procesos de transición a la legalidad, sino que también alimenta la consolidación de nuevas estructuras criminales, que aprovechan la experiencia, los contactos y los conocimientos de los excombatientes. Abordar este fenómeno requiere una articulación más estrecha entre las políticas de reincorporación, los sistemas de inteligencia y las estrategias de judicialización, con el fin de interrumpir los ciclos de reproducción del crimen organizado en el país.

GLOSARIO DE SIGLAS

ACSN	Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada
ALA/CFT	Sistema Anti-lavado de Activos y contra la Financiación del Terrorismo
ANR	Agencia para la Reincorporación y la Normalización
AUC	Autodefensa Unidas de Colombia
BACRIM	Bandas Criminales
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DDR	Desarme, desmovilización y reincorporación
DIH	Derecho Internacional Humanitario
ECSC	Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana
ELN	Ejército de Liberación Nacional
ERPAC	Ejército Revolucionario Popular Antiterrorista Colombiano
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
GAO	Grupos Armados Organizados
GDO	Grupos Delincuenciales Organizados
UIAF	Unidad de Información y Análisis Financiero

BIBLIOGRAFÍA

1. Albanese, J. S. (2000). The Causes of Organized Crime: Do Criminals Organize Around Opportunities for Crime or Do Criminal Opportunities Create New Offenders?. Journal of Contemporary Criminal Justice, 16(4), 409–423.
2. Álvarez, E., Llorente, M.V., Cajiao, A., y Garzón, J.C. (2017). Crimen organizado y saboteadores armados en tiempos de transición. Fundación Ideas para la Paz. Obtenido de: https://storage.ideaspaz.org/documents/crimen-organizado-y-saboteadores-armados-en-tiempos-de-transicion.pdf
3. Álvarez, E., Pardo, D. y Cajiao, A. (2018). Crimen organizado y saboteadores armados en tiempos de transición. Fundación Ideas para la Paz. https://storage.ideaspaz.org/documents/crimen-organizado-y-saboteadores-armados-en-tiempos-de-transicion.pdf
4. Arias, G. y Prieto, C. (2024). La última negociación del Clan: Antecedentes, contexto y lecciones de la negociación del gobierno colombiano con el Clan del Golfo (2015-2018). Obtenido de: https://storage.ideaspaz.org/documents/fip_sn_clandelgolfo.pdf
5. Arias, G., Prieto, C., & Tobo, P. (2024). Una mesa con el Clan: Aportes en medio de una negociación incierta. Fundación Ideas para la Paz. https://storage.ideaspaz.org/documents/fip_clandelgolfo_final.pdf
6. Badillo, R. y Trejos, L. F. (2023). Governing the underworld: how organized crime governs other criminals in Colombian cities. Obtenido de: https://doi.org/10.1007/s12117-023-09507-z
7. BBC News Mundo. (2019, 16 de julio). Cuál es el poder de los narcos mexicanos en Colombia: "Actúan como empresarios que invierten en una franquicia". BBC. https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49013151
8. Bogotá Cómo Vamos (2024). Encuesta de Percepción Ciudadana. Obtenido de: https://bogotacomovamos.org/wp-content/uploads/2024/12/Encuesta-de-Percepcion-Ciudadana-2024-presentacion.pdf
9. Blanquicet, J. A. (2025, enero 8). La poderosa tecnología que ha sido hallada en manos de grupos armados: ¿para qué la utilizan?. El Tiempo. Recuperado de https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/la-poderosa-tecnologia-que-ha-sido-hallada-en-manos-de-grupos-armados-para-que-la-utilizan-3415600
10. Blattman et al (2024). Gang rule: Understranding and countering criminal governance.
11. Blattman, C., et al. (2020). Gobierno criminal en Medellín: panorama general del fenómeno y evidencia empírica sobre cómo enfrentarlo. EAFIT. Obtenido de: https://www.eafit.edu.co/escuelas/economiayfinanzas/cief/Documents/gobierno-criminal-medellin.pdf
12. Blattman, C., et al. (2024). Gang rule: Understanding and countering criminal governance". The Review of Economic Studies. Obtenido de: https://doi.org/10.1093/restud/rdae079
13. Breuer, N., & Varese, F. (2023). The structure of trade-type and governance-type organized crime groups: A network study. The British Journal of Criminology, 63(4), 867-888.
14. Britto, L. (2020). Marijuana Boom: The Rise and Fall of Colombia's First Drug Paradise. Oakland: University of California Press.
15. Cabarcas, A., López, J., & Gómez, P. (2022). Análisis de la comunicación estatal sobre criminalidad organizada y su impacto en la percepción ciudadana. Bogotá, Colombia.
16. Cajiao, A., Mantilla, J. y Tobo, P. (2022). Ni paz ni guerra: Escenarios híbridos de inseguridad y violencia en el gobierno de Iván Duque. Fundación Ideas para la Paz. Informes No. 36. Bogotá. Obtenido de https://storage.ideaspaz.org/documents/FIP_Infome_NiPazNiGuerra.pdf
17. Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (2013). ¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad. https://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral/
18. Colombia +20 (2024). TikTok y otras estrategias de los grupos armados para reclutar a menores en Cauca. El Espectador. Recuperado de https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/reclutamiento-forzado-en-cauca-disidencias-usan-tiktok-y-otras-estrategias-para-llegar-a-lo-jovenes/
19. Colombia, 1974-2004. Documento CEDE, Universidad de los Andes.
20. Comisión Asesora de Política Criminal. (2012). Informe final: Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho. https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/documento/Informe%20de%20la%20Comisi%C3%B3n%20Asesora%20de%20Pol%C3%ADtica%20Criminal.pdf
21. Comisión de la Verdad. (2022). Informe Final: Volumen 1 - Hallazgos y recomendaciones. Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. https://www.comisiondelaverdad.co/informe-final
22. Comisión de la Verdad. s.f. El Bloque de Búsqueda. Último acceso: 25 de febrero de 2025. https://www.comisiondelaverdad.co/el-bloque-de-busqueda.
23. Consejo Superior de Política Criminal (2021). Plan Nacional de Política Criminal 2021-2025. Obtenido de: https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/Plan-Nacional-Politica-Criminal/Plan-Nacional-de-Politica-Criminal-2021-2025.pdf
24. Dammert & Sampó (2025). La evolución del crimen organizado en América Latina. Friedrich Ebert Stiftung.
25. Departamento Nacional de Planeación (2021). Política Nacional Antilavado de Activos, contra la Financiación del Terrorismo y contra la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva. Obtenido de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4042.pdf
26. Directivas permanentes 015 y 016 de 2016 del Ministerio de Defensa Nacional.

27. Duran-Martinez, A. (2015). To Kill and Tell? State Power, Criminal Competition, and Drug Violence. Journal of Conflict Resolution, 59(8), 1377–1402. doi:10.1177/0022002715587047

28. Escalante-Barreto (2022). Crimen organizado: capacidad de transformación y adaptación impiden su control. Periodico UNAL. Obtenido de https://periodico.unal.edu.co/articulos/crimen-organizado-capacidad-de-transformacion-y-adaptacion-impiden-su-control/

29. FIP. (2016). Institucionalidad socavada: Justicia local, territorio y conflicto. Disponible en: https://storage.ideaspaz.org/documents/57c70672345d9.pdf

30. Fonseca-Ortiz, J., Giraldo-Ramírez, C., & Sierra-Zamora, P. (2022). Estrategias de seguridad y operativos contra el crimen organizado en Colombia. Editorial Universitaria.

31. InSight Crime (2017). Águilas Negras. Obtenido de: https://insightcrime.org/es/noticias-crimen-organizado-colombia/aguilas-negras/

32. InSight Crime (2024, julio 3). Diego Fernando Murillo, alias 'Don Berna. https://insightcrime.org/es/noticias-crimen-organizado-colombia/don-berna/

33. InSight Crime. (2016). 8 años después: Acusación en Estados Unidos y condena de un jefe criminal colombiano. https://insightcrime.org/es/noticias/noticias-del-dia/8-anos-despues-acusacion-estados-unidos-condena-jefe-criminal-colombiano/

34. Jaramillo, J. C. (2025, marzo 6). Drones refuerzan arsenal criminal en América Latina y el Caribe. InSight Crime. Recuperado de https://insightcrime.org/es/noticias/drones-refuerzan-arsenal-criminal-america-latina-caribe/#:~:text=%E2%80%9CLos%20drones%20cumplen%20diversas%20funciones,incluso%20contra%20grupos%20de%20autodefensas.

35. Jargiello, A. (2023). La evolución de los grupos del crimen organizado en Colombia y México en el ejemplo de las "bandas criminales". Revista del CESLA International Latin American Studies Review, 32, 143-147.

36. Jiménez Serrano, J. (2015). Crimen organizado: una aproximación al fenómeno. Gaceta Internacional de Ciencias Foreses, Nº 14. Enero-Marzo. Obtenido de: https://www.uv.es/gicf/4A3_Jimenez_GICF_14.pdf

37. Kleemans, E. R. (2014. Theoretical perspectives of organized crime. En P. Reuter (Ed.), The Oxford Handbook of Organized Crime (cap. 2). Oxford University Press.

38. Kleemans, E. R., & van de Bunt, H. G. (1999). The social embeddedness of organized crime. Transnational Organized Crime, 5(1), 19–36.

39. Ley 1986 de 2002.

40. Ley 2272 de 2022.

41. Llorente, M. V. (2014). Crimen organizado, actores del conflicto armado y narcotráfico en Colombia. Fundación Ideas para la Paz. https://bapp.com.co/archivos/1.01.0124.pdf

42. Llorente, M. V., y McDermott, J. (2014). Colombia's lessons to Mexico. En C. Arnson, E. Olson y C. Zaino (Eds.), One goal, two struggles: Confronting crime and violence in Mexico and Colombia (pp. 1-46) Wilson Center Latin American Program.

43. McDermott, J., Bargent, J., den Held, D., y Ramírez, M. F. (2021). The Cocaine Pipeline to Europe. Global Initiative Against Transnational Organized Crime & InSight Crime. https://insightcrime.org/wp-content/uploads/2022/05/The-Cocaine-Pipeline-to-Europe-InSight-Crime-Global-Initiative.pdf

44. Ministerio de Defensa Nacional (2011). Directiva No. 14 del Ministerio de Defensa Nacional & Llorente, M. V. (2014). Crimen organizado, actores del conflicto armado y narcotráfico en Colombia. Fundación Ideas para la Paz.

45. Ministerio de Defensa Nacional (2023). Respuesta a la proposición No. 006 de 2023. Obtenido de: https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2023-09/RESPUESTA%20MINDEFENSA_1.pdf

46. Ministerio de Justicia y del Derecho (2023). Política Nacional de Drogas 2023-2033: Sembrado vida desterramos el narcotráfico. Obtenido de: https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Documents/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Drogas%202023-2033%20%27Sembrando%20vida,%20desterramos%20el%20narcotr%C3%A1fico%27.pdf

47. Ministerio de Justicia y UNODC (2022). Estrategia Territorializada contra el Crimen Organizado (ETCO). Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Bogotá, Colombia.

48. Moncada, E. (2022). Resisting extortion: Victims, criminals, and states in Latin America. Cambridge University Press.

49. Muggah, R. (2020). The Pandemic is Disrupting Organized Crime, But Not Necessarily for the Better; Aziani, A., Bertoni, G., Jofre, M., & Riccardi, M. (2023). COVID-19 and organized crime: strategies employed by criminal groups to increase their profits and power in the first months of the pandemic. Trends in Organized Crime, 26(2), 114-135; Wilson, K. (2020). The Evolution of Serious and Organised Crime: The Diversifying Nature of Criminal Operations in the Digital Age. The Royal United Services Institute for Defence and Security Studies.

50. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2024). Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos. Obtenido de: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf

51. Policía Nacional de Colombia (2017). Modelo de Construcción de Paz. https://www.policia.gov.co/sites/default/files/descargables/8.%20Modelo%20de%20Construcci%C3%B3n%20de%20Paz.pdf

52. Preciado, A. et al (2024). Segundo año de Petro ¿Dónde está el cambio?: Balance territorial de la Paz Total. Fundación Ideas para la Paz. Disponible en https://storage.ideaspaz.org/documents/fip_infome_segundoaniopetro_final.pdf

53. Preciado, A., et al. (2024). Segundo año de Petro ¿Dónde está el cambio?: Balance territorial de la Paz Total. Fundación Ideas para la Paz. Informes No. 40. Bogotá. Obtenido de https://storage.ideaspaz.org/documents/fip_infome_segundoaniopetro_final.pdf

54. Restrepo, A., & Guizado, Á. C. (2003). From smugglers to warlords: Twentieth-century Colombian drug traffickers. Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies, 28(55-56), 249–275. https://doi.org/10.1080/08263663.2003.10816843

55. Reyes, D. E. (2025, marzo 1). En Cali grupos armados usan las redes sociales para el reclutamiento de menores: esto es lo que les ofrecen por hacer parte de sus filas. Infobae. Recuperado de https://www.infobae.com/colombia/2025/03/01/en-cali-grupos-armados-usan-las-redes-sociales-para-el-reclutamiento-de-menores-esto-es-lo-que-les-ofrecen-por-hacer-parte-de-sus-filas/

56. Reynoso, L. (2024, noviembre 24). X para la política, TikTok para el reclutamiento y WhatsApp para el control social: los grupos armados de Colombia afinan sus estrategias en redes sociales. El País. Recuperado de https://elpais.com/america-colombia/2024-11-25/x-para-la-politica-tiktok-para-el-reclutamiento-y-whatsapp-para-el-control-social-los-grupos-armados-de-colombia-afinan-sus-estrategias-en-redes-sociales.html

57. Sampó, C. y Troncoso, V. (2024). "El tren de Aragua: La transnacionalización del crimen organizado a través del tráfico de migrantes". Revista Análisis Político, volumen 37, número 108, páginas 147–176. Obtenido de https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/116972/93235

58. Sullivan, J. P. (2013). How illicit networks impact sovereignty. Convergence: Illicit networks and national security in the age of globalization, 171-188.

59. Thoumi, F. (2003). Illegal drugs, economy, and society in the Andes. Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press.

60. Tobón, S. y Vanegas-Arias, M. (2025). Nota de políticas No. 1: El momento de regular el cannabis en Colombia. Universidad EAFIT: Valor Público.

61. Toro, J. (2023). Así se han seguido los pasos de los criminales del 'Tren de Aragua' en Bogotá. El Tiempo. Obtenido de https://www.eltiempo.com/bogota/tren-de-aragua-en-bogota-asi-se-han-seguido-los-pasos-de-la-banda-criminal-813729

62. Trejos & Badillo (2022). Las jerarquías criminales de Barranquilla: ¿quiénes delinquen en la ciudad?, 2022. Disponible en "La Silla Vacía": https://www.lasillavacia.com/red-de-expertos/red-de-la-paz/las-jerarquias-criminales-de-barranquilla-quienes-delinquen-en-la-ciudad/

63. Trejos, L. F. y Badillo, R. (2023). Las jerarquías criminales de Barranquilla: ¿quiénes delinquen en la ciudad?. Óp. cit.

64. Unidad Investigativa de Venezuela (2023). Tren de Aragua: De megabanda carcelaria a empresa criminal transnacional. InSight Crimen. Obtenido de: https://insightcrime.org/wp-content/uploads/2023/08/Tren-de-Aragua-De-megabanda-carcelaria-a-empresa-criminal-transnacional-InSight-Crime-Oct-2023-4.pdf

65. Vásquez, J. F. (2023). Detección y prevención del lavado de activos: perspectiva desde la auditoria forense. Apuntes contables. Obtenido de: https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/contad/article/view/8321/13514#content/cross_reference_1

66. Ver en InSight Crime. (2004, julio 6). Oficina de Envigado. Obtenido de https://insightcrime.org/es/noticias-crimen-organizado-colombia/oficina-de-envigado-perfil/

67. Infobae (2020). Así cayeron en Bogotá los miembros de la 'oficina de sicarios' del San Andresito de la 38. Obtenido de: https://www.infobae.com/america/colombia/2020/12/12/asi-cayeron-en-bogota-los-miembros-de-la-oficina-de-sicarios-del-san-andresito-de-la-38/

68. Resolución 0005 (2024). Por la cual se adopta la metodología para la identificación de tipologías de entidades territoriales orientada el reconocimiento de capacidades y se determinan las tipologías para la vigencia 2024. Departamento Nacional de Planeación (DNP). Obtenido de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normatividad/Notificaciones/resolucion-0005-del-02-01-2024.pdf

69. Echeverri, A. y Orsini, F. M. (2010). Informalidad y Urbanismo Social en Medellín. Sostenible?. Obtenido de: https://www.eafit.edu.co/centros/urbam/articulos-publicaciones/Documents/111103_RS3_AEcheverri_%20P%2011-24.pdf

70. Bogotá Cómo Vamos (2024). Encuesta de Percepción Ciudadana. Obtenido de: https://bogotacomovamos.org/wp-content/uploads/2024/12/Encuesta-de-Percepcion-Ciudadana-2024-presentacion.pdf

71. Invamer (marzo 2025). Colombia Opina #17. Disponible en https://www.valoraanalitik.com/wp-content/uploads/2025/03/012100250000-COLOMBIA-OPINA-17-VF-1.pdf

72. Sala de Justicia y Paz – Tribunal Superior de Medellín. Ficha de relatoría Sentencia Primera Instancia – Justicia y Paz de 9 de diciembre de 2014. Obtenido de: https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/2015/05/2014-12-09-Jesus-Ignacio-Roldan-Ficha-Primera.pdf

73. Tobón, S. y Vanegas-Arias, M. (2025). Nota de políticas No. 1: El momento de regular el cannabis en Colombia. Universidad EAFIT: Valor Público.

74. Rueda, A. M, Cajiao, A., Cuesta, I., Herrera, L., López, N. y Muñoz, S. (2025). La crisis de la coca en el Putumayo. Fundación Ideas para la Paz (FIP). Obtenido de: https://storage.ideaspaz.org/documents/fip_fescol_cocaputumayo_final04.pdf

75. Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz (s.f.). Explicación puntos del acuerdo. Obtenido de: https://portalparalapaz.gov.co/explicacion-puntos-del-acuerdo/

76. World Population Review (2025). Most Violent Cities in the World. Obtenido de: https://worldpopulationreview.com/world-city-rankings/most-violent-cities-in-the-world

Agradecimientos

Este documento fue redactado por un equipo de la FIP compuesto por Andrés Felipe Preciado, Andrés Cajiao, Catalina Miranda, Sebastián Londoño, Paula Tobo y Miranda Guerra. Contó con la colaboración y revisión de Rebecca Bill Chavez, presidenta y CEO del Diálogo Interamericano y Tamara Taraciuk Broner, directora del programa de estado de derecho del Diálogo Interamericano. Bernarda Jarrín, asociada de programa, lo preparó para su publicación.

Agradecemos los aportes de las y los participantes de la reunión cerrada llevada a cabo en Bogotá. El Diálogo Interamericano agradece a JL Foundation y a la Fundación Ford por su apoyo al Programa sobre Estado de derecho para avanzar con esta agenda de trabajo a nivel regional.

Este documento es un producto del Diálogo Interamericano y de la FIP. Las opiniones y recomendaciones en él contenidas son de las y los autores y no reflejan necesariamente las opiniones de los directores, el personal o los miembros del Diálogo Interamericano ni de sus socios, donantes, y/u otras instituciones de apoyo. El Diálogo Interamericano es una institución imparcial, comprometida con la independencia intelectual, transparencia y responsabilidad. Ocasionalmente invitamos a nuestros donantes a participar de nuestras actividades, pero el trabajo del Diálogo Interamericano no está influenciado de ninguna forma por sus donantes. Nuestros donantes no tienen ningún control sobre lo escrito, la metodología, el análisis, o los resultados de las labores de investigación del Diálogo.

www.thedialogue.org

Diálogo Interamericano
1155 15th Street NW, Suite 800
Washington, DC 20005
Tel:+1 202-822-9002