

**Ley antimafia en Colombia: Condiciones para su implementación legítima  
entre la eficacia y las garantías constitucionales**

**Héctor Parra  
José Miguel Zuluaga**

**Director  
Leonardo García Jaramillo, Ph.D.  
Área de Políticas y Desarrollo**

**Universidad EAFIT  
Maestría en Gobierno y Políticas Pública  
Trabajo de Grado II**

**Noviembre de 2025**



## Resumen

Este estudio examina la pertinencia de implementar una ley antimafia especializada en Colombia para enfrentar el crimen organizado de manera más estructural y eficaz. Mediante un enfoque cualitativo que combina análisis documental, estudio comparado de modelos internacionales y entrevistas con operadores judiciales, la investigación evalúa la necesidad, viabilidad y condiciones para una implementación legítima de este instrumento. El análisis del contexto colombiano evidencia que las organizaciones criminales ejercen formas de control territorial que trascienden la comisión de delitos individuales, configurando "contra-instituciones" que compiten con la autoridad estatal. El marco normativo actual presenta limitaciones estructurales significativas, incluyendo dispersión de herramientas penales, problemas de coordinación interinstitucional y un enfoque predominantemente punitivo que descuida la dimensión económica del crimen organizado. La evidencia internacional proporciona lecciones valiosas. Las experiencias italiana y estadounidense demuestran que legislaciones antimafia bien diseñadas pueden generar impactos mensurables en el control territorial y la capacidad operativa de organizaciones criminales. Sin embargo, la evidencia también advierte sobre riesgos importantes: aplicación discriminatoria, expansión descontrolada de medidas excepcionales, y costos sistémicos significativos para el sistema de justicia. El derecho penal del enemigo proporciona fundamento conceptual para comprender posibilidades y riesgos de medidas excepcionales contra el crimen organizado. La conclusión es matizada: una ley antimafia podría ser pertinente para Colombia si se diseña e implementa bajo condiciones específicas que equilibren efectividad operacional con preservación de garantías constitucionales fundamentales. Las recomendaciones incluyen implementación gradual por fases, pilotaje territorial focalizado, inversión institucional prioritaria, mecanismos de supervisión independiente, y articulación con estrategia integral de prevención y fortalecimiento institucional. En última instancia, el crimen organizado se combate con mejores instituciones, no con peores leyes. Una ley antimafia sólo será pertinente si construye capacidades institucionales robustas, genera impactos demostrables, mantiene su carácter excepcional y preserva rigurosamente las garantías constitucionales que sustentan la legitimidad democrática del sistema de justicia.

**Palabras clave:** Ley antimafia, crimen organizado, derecho penal del enemigo, garantías constitucionales, Colombia, legislación comparada.

## SUMARIO

1. Introducción
2. Contexto del Crimen Organizado en Colombia
  - 2.1 Aproximación a la historia del crimen organizado en Colombia
  - 2.2 Herramientas jurídicas y discusión en Colombia
    - 2.2.1 Autoría en el código penal
    - 2.2.2 Ley 975 de 2005 y ley 1592 de 2012
    - 2.2.3 Patrones de macrocriminalidad
    - 2.2.4 Ley 1908 de 2018
  - 2.3 Limitaciones y debates
    - 2.3.1 Dispersión de herramientas penales
    - 2.3.2 Limitaciones en los Procesos Colectivos
3. Experiencias Internacionales y Evidencia Empírica sobre Legislación Antimafia
  - 3.1. Evolución Histórica de las Legislaciones Antimafia
  - 3.2. Desarrollos Contemporáneos y Nuevas Generaciones de Leyes Antimafia
  - 3.3 Evidencia Empírica de Efectividad: Experiencia Italiana
  - 3.4 Evidencia Empírica de Efectividad: Experiencia Estadounidense
4. Marco teórico: Derecho Penal del Enemigo y Crimen Organizado
  - 4.1 Fundamentos Teóricos del Derecho Penal del Enemigo
  - 4.2 Aplicación del Derecho Penal del Enemigo al Crimen Organizado
  - 4.3 Críticas y Defensas del Modelo
5. Conclusiones y recomendaciones
  - 5.1 Síntesis de Hallazgos Principales
  - 5.2 Evaluación de Pertinencia: Una Ley Antimafia para Colombia
  - 5.3 Condiciones para Implementación Legítima y Efectiva
  - 5.4 Recomendaciones para Tomadores de Decisiones
  - 5.5 Consideraciones Finales

## 1. Introducción

Colombia enfrenta uno de los desafíos más complejos en materia de seguridad y justicia: la persistencia y evolución constante del crimen organizado que, lejos de disminuir tras los acuerdos de paz, ha experimentado una preocupante transformación y expansión territorial (INDEPAZ, 2024). Las cifras recientes revelan una realidad alarmante: durante 2024 se registraron 13.357 homicidios, entre 12.334 y 15.896 casos de extorsión según el Ministerio de Defensa y la Fiscalía General de la Nación, y 76 masacres con 267 víctimas fatales (Consejo Gremial Nacional, 2025; INDEPAZ, 2024). Este panorama evidencia no solo la magnitud del fenómeno criminal sino también la insuficiencia de los instrumentos jurídicos tradicionales para enfrentarlo de manera efectiva. El crimen organizado en Colombia se caracteriza actualmente por la combinación entre Grupos Armados Organizados (GAO) y Grupos Delincuenciales Organizados (GDO), lo que ha dado lugar a estructuras más sofisticadas, adaptables y resistentes a la acción estatal (Ministerio de Justicia, 2024). Esta transformación ha tenido un impacto directo sobre la gobernabilidad democrática y la participación ciudadana en los territorios, como lo reflejan los 1.673 homicidios de líderes sociales registrados entre 2016 y 2023 (Ministerio de Justicia, 2024). A ello se suma la consolidación de economías ilegales en los principales centros urbanos, con Bogotá liderando los casos de extorsión (2.497), seguida de Antioquia (1.828) y Atlántico (1.339), lo que demuestra que el crimen organizado ya no se circunscribe únicamente a zonas rurales o periféricas, sino que opera con fuerza en áreas estratégicas del país (Consejo Gremial Nacional, 2025).<sup>1</sup>

La respuesta normativa del Estado colombiano se ha materializado principalmente en la Ley 1908 de 2018, la cual buscó fortalecer la investigación y judicialización de organizaciones criminales, pero que tras más de seis años de implementación ha

---

<sup>1</sup> Es importante señalar que las cifras de extorsión en Colombia suelen estar afectadas por un considerable subregistro, dado el bajo nivel de denuncia asociado al miedo a represalias o la desconfianza institucional. Esto implica que el alcance real del fenómeno puede ser mucho mayor que el reportado oficialmente, profundizando la pérdida de libertad de quienes son víctimas de este delito y limitando la capacidad del Estado para responder de manera efectiva. Véase Defensoría del Pueblo, 2025: “Extorsión en Colombia preocupa a la Defensoría del Pueblo, pues creció el 20,5% en los últimos cuatro años”

mostrado limitaciones estructurales evidentes (Arcila Castro, 2018; Ideaspaz, 2018). Entre los principales cuestionamientos se encuentran su dispersión normativa, así como las persistentes limitaciones probatorias que dificultan la efectividad en la persecución penal (Sotomayor Acosta, 2009; Calvete, 2018). En consecuencia, su impacto sobre la dinámica criminal ha sido limitado, generando dudas sobre la suficiencia del marco normativo vigente. Esta situación, sumada a la capacidad adaptativa de las organizaciones criminales, plantea la necesidad de explorar alternativas más comprehensivas y eficaces.

Una de las propuestas más relevantes en este sentido es la implementación de una ley antimafia especializada, cuya pertinencia se sustenta en la evidencia de experiencias internacionales exitosas. El caso italiano, tras los asesinatos de los jueces Falcone y Borsellino, demostró que la legislación antimafia puede ser decisiva en la desarticulación de estructuras criminales como la Cosa Nostra, la 'Ndrangheta y la Camorra (Pinotti, 2015; Alesina et al., 2019). De forma similar, el modelo RICO estadounidense logró el desmantelamiento de organizaciones criminales complejas, contribuyendo a la virtual desaparición de la Cosa Nostra en ese país (Urbina & Kreitzer, 2004). Estos referentes internacionales ofrecen evidencia empírica de la viabilidad y eficacia de marcos normativos especializados para enfrentar fenómenos criminales estructurales.

No obstante, la adopción de medidas excepcionales contra el crimen organizado plantea tensiones con los principios del Estado de Derecho y las garantías constitucionales. Este dilema entre eficacia y garantías encuentra sustento teórico en el concepto de derecho penal del enemigo de Günther Jakobs, que explica las condiciones bajo las cuales pueden justificarse respuestas extraordinarias frente a amenazas estructurales al orden social (Jakobs, 2003; Polaino-Orts, 2013). Desde esta perspectiva, una eventual ley antimafia en Colombia debería evaluarse bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad, subsidiariedad y temporalidad, de manera que no se desborden los límites constitucionales (Camere Figueroa, 2023). El debate se centra en determinar si un marco jurídico de este tipo puede implementarse sin poner en riesgo el equilibrio entre seguridad ciudadana y garantías fundamentales, pero al mismo tiempo logrando un impacto real sobre la desarticulación de estructuras criminales.

Como se muestra, desde el inicio de este trabajo se plantea una reflexión crítica sobre los riesgos que implica la adopción de una ley antimafia en Colombia en un contexto marcado por tendencias globales de populismo punitivo y expansión del poder punitivo estatal más allá del marco democrático tradicional. Es fundamental abordar la pertinencia de esta iniciativa no solo desde su justificación funcionalista centrada en la eficacia punitiva, sino también evaluando su potencial para contribuir a la consolidación de un sistema penal responsable, proporcional y respetuoso de las garantías constitucionales. Así, este trabajo busca ofrecer un análisis equilibrado que contribuya a diseñar respuestas normativas efectivas frente al crimen organizado, evitando la ampliación descontrolada y potencialmente lesiva del poder penal.

Por esto, la necesidad de avanzar en esta discusión se sustenta también en la pertinencia académica, política y práctica de la investigación. Desde lo académico, existe un vacío significativo en la literatura nacional respecto a la viabilidad de una legislación antimafia, a pesar de la abundancia de estudios internacionales que documentan su efectividad (Varese, 2011; Pinotti, 2015). Desde la perspectiva de política pública los altos indicadores de criminalidad organizada, como el incremento del 11% en extorsiones durante 2024 y la concentración de homicidios en departamentos clave como Valle del Cauca, Antioquia y Bogotá, demuestran que las estrategias actuales requieren un fortalecimiento sustancial (Consejo Gremial Nacional, 2025). Finalmente, desde lo teórico, el crimen organizado se reconoce como una amenaza estructural al orden social que exige respuestas excepcionales y sistémicas (Gutiérrez Santos, 2019), lo cual justifica explorar herramientas más especializadas dentro de los límites del Estado de Derecho. De manera práctica, los resultados de un análisis en esta materia podrían aportar a los tomadores de decisión elementos conceptuales y evidencia empírica que orienten el debate sobre la conveniencia de implementar una ley antimafia en Colombia, contribuyendo así a la formulación de políticas públicas más efectivas y ajustadas a las necesidades del país.

La investigación adopta un enfoque mixto que combina metodología documental y trabajo de campo cualitativo y que busca responder a la pregunta ¿es pertinente una ley antimafia en Colombia para reducir la incidencia del crimen organizado? La

fase documental contempla la revisión sistemática de literatura académica especializada, el análisis de marcos normativos nacionales e internacionales, el estudio de casos comparados y el examen de evidencia empírica sobre la efectividad de legislaciones antimafia (Varese, 2011; Alesina et al., 2019). El trabajo de campo incluirá entrevistas semiestructuradas con Daniel Tapias, fiscal especializado contra el crimen organizado, Jorge Perdomo, experto en política criminal y exfiscal general de la nación encargado, y Andrés Tobón, quien es un experto en crimen organizado que actualmente se desempeña como concejal de Medellín, ciudad de la cual también fue secretario de seguridad en el pasado. Esto con el objetivo de buscar y recoger relevantes perspectivas diversas para evaluar la pertinencia de una legislación de este tipo en Colombia. El muestreo será intencional, privilegiando la experiencia directa en el abordaje del crimen organizado.

El análisis contrasta la evidencia documental con los hallazgos del trabajo de campo, con el fin de identificar convergencias y divergencias que permitan un diagnóstico integral. La investigación se desarrollará en cuatro fases: una primera de fundamentación teórica y contextual, seguida del análisis comparativo internacional, luego el trabajo de campo, y finalmente una síntesis propositiva que permita formular lineamientos. Esta estructura metodológica garantiza un abordaje integral del problema de investigación, combinando rigor académico con pertinencia práctica, y ofrece una base sólida para discutir la conveniencia de una ley antimafia en Colombia en el marco del Estado de Derecho.

## **2. CONTEXTO DEL CRIMEN ORGANIZADO EN COLOMBIA**

### **2.1 Aproximación a la historia del crimen organizado en Colombia**

El crimen organizado en Colombia se ha configurado a través de múltiples fases de transformación, evolucionando desde las estructuras tradicionales de narcotráfico hacia formas más complejas y diversificadas que caracterizan el panorama delictivo actual. Esta evolución es el resultado de un proceso constante de adaptación frente a las respuestas del Estado y los cambios sociopolíticos nacionales (McDermott, 2014). Los orígenes del crimen organizado en Colombia se remontan a la década de

1970, cuando pequeños grupos de traficantes de drogas comenzaron a asociarse para formar empresas ilegales que crecieron económica y militarmente debido a las enormes ganancias derivadas de sus actividades ilícitas (Pereira, 2019). Uno de los ejemplos más conocidos internacionalmente fue el Cartel de Medellín que desarrolló una estructura organizacional sólida y un sistema de roles y cargos que le permitió traficar grandes cantidades de cocaína hacia Estados Unidos y otras partes del mundo.

Durante la década de 1980, la confrontación entre estas organizaciones y el Estado se intensificó, especialmente tras el asesinato del entonces Ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla en 1984, ordenado por el Cartel de Medellín (Centro de Memoria Histórica, 2020). La violencia escaló entre 1989 y 1993, cuando el grupo conocido como “Los Extraditables” llevó a cabo una guerra radical que incluyó múltiples atentados y asesinatos de funcionarios públicos, periodistas, líderes políticos y miembros de la fuerza pública (Centro de Memoria Histórica, 2020).

La respuesta del Estado fue contundente, sin embargo, la desarticulación de los grandes carteles tradicionales no significó el fin del crimen organizado; por el contrario, éstos se transformaron en estructuras más diversificadas y territoriales. Consolidándose nuevamente luego de la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), entre 2003 y 2006, que involucró a más de 31,000 miembros distribuidos en múltiples estructuras armadas, este momento abrió un vacío de poder rápidamente ocupado por nuevas organizaciones delictivas denominadas Bandas Criminales (BACRIM) (Rubiano, 2010). Estas bandas adquirieron control territorial sobre rutas del narcotráfico previamente manejadas por las AUC y expandieron sus actividades ilegales incluyendo minería ilegal, juegos de azar, microtráfico, extorsiones y violencia sistemática para mantener dominio social y político (Rubiano, 2010; Restrepo, 2011 citado en Rubiano, 2010).

Para abordar la complejidad del fenómeno, la Directiva Ministerial Permanente 015 de 2016 estableció una distinción clave entre los Grupos Armados Organizados (GAO) y los Grupos Delictivos Organizados (GDO), confiriendo a la Policía Nacional y a las fuerzas militares facultades para combatir estas estructuras de manera autónoma o coordinada (Rubiano, 2010). Los GAO son considerados los grupos de

mayor amenaza a la soberanía nacional, operando a nivel regional y nacional bajo un mando centralizado que ejerce control territorial y capacidad bélica superior, como el Clan del Golfo, las disidencias de las FARC-EP, Los Pelusos y el ELN (Ley 1908, 2018). Los GDO, por otro lado, son organizaciones más locales que funcionan como mercenarios para los GAO o de forma independiente, participando en actividades ilícitas diversificadas, incluyendo las conocidas “oficinas de cobro” dedicadas a la extorsión urbana (Ley 1908, 2018).

El panorama actual del crimen organizado en Colombia refleja su complejidad y dinamismo. Entre enero y mayo de 2025, las operaciones estatales lograron un aumento en capturas de integrantes de estos grupos (Ministerio de Defensa Nacional, 2025). La presencia territorial de los principales GAO continúa expandiéndose: el Clan del Golfo opera en 392 municipios, las disidencias de las FARC en 299 y el ELN en 232, con incrementos significativos desde 2022 (Human Rights Watch, 2025). Estas organizaciones han diversificado fuentes de ingresos ilegales y han subcontratado grupos más pequeños, complicando aún más la respuesta estatal (Human Rights Watch, 2025).

## **2.2 Herramientas jurídicas y discusión en Colombia**

En general, el desarrollo de la legislación penal colombiana para enfrentar el crimen organizado ha estado caracterizado por una evolución problemática que, según Benavides Vanegas (2015), "con mucha frecuencia ha confundido al terrorista con el rebelde, al actor político y al actor del crimen organizado". Esta confusión ha generado que se pase por alto el análisis de las estrategias del Estado para enfrentar fenómenos de violencia común por parte de grupos organizados, que no se reducen a simples grupos de narcotraficantes y no son actores políticos.

El Decreto 180 de 1988, conocido como Estatuto para la Defensa de la Democracia, marcó el inicio del uso de la justicia excepcional en casos de lucha contra el narcotráfico. Este decreto estableció medidas que otorgaban atenuantes a personas que prestarán colaboración eficaz con la administración de justicia y recompensas por información eficaz, introduciendo el modelo de justicia de la lucha italiana contra las mafias (Gálvez, 1990). Posteriormente, el Estatuto para la Defensa de la Justicia

de 1990 consolidó la jurisdicción de orden público y los jueces especializados, creando mecanismos para la protección de jueces y partes intervinientes en el proceso penal. Se caracterizó por el establecimiento de una "justicia sin rostro", con reserva de identidad para jueces, procuradores y testigos, incorporando las prácticas de la justicia italiana pero con limitaciones más severas a los derechos del procesado (Velásquez, 1991).

Los primeros años del siglo XXI generaron expectativas sobre la implementación de una estrategia comprehensiva contra las organizaciones criminales en Colombia. Sin embargo, esta aspiración no se materializó debido a la persistente dificultad para distinguir conceptualmente entre el fenómeno del conflicto armado interno y las dinámicas del crimen organizado. Como consecuencia, las políticas públicas adoptadas se limitaron a abordar manifestaciones específicas de la criminalidad, omitiendo su carácter sistémico y estructural, sin desarrollar estrategias orientadas al desmantelamiento efectivo de las estructuras criminales. (Benavides Vanegas, 2015).

### **2.2.1 Autoría en el Código Penal**

Las distintas formas de autoría dentro del código penal colombiano se encuentran claramente establecidas. El Código Penal (ley 599 de 2000) define las distintas formas de intervención de una persona en un hecho delictivo, a pesar de que amplía la autoría a definiciones que antes no hacían parte del mismo. En este sentido, mientras en el Código del 80 se entendía por autor al que desarrolle un hecho punible o determine a otro a realizarlo, la Ley 599 de 2000, en su artículo, 29 sostiene que es autor quien realice la conducta punible por sí mismo o utilizando a otro como instrumento. También establece que son coautores los que, con previo acuerdo explícito, se dividen el trabajo con el fin de cometer una actividad delictiva. Adicionalmente, se considera autor a la persona que actúa en nombre de una empresa, de un grupo, o incluso de otra persona (cuando tiene su representación), y comete el delito. Esto aplica aunque las condiciones especiales que hacen más grave la conducta no recaigan directamente sobre él, sino sobre la entidad o persona a la que representa.

El código penal de Colombia permite imputaciones por autoría, coautoría y ocasionalmente por autoría mediata. Sin embargo, el artículo 29 señala que la autoría mediata ocurre cuando alguien comete un delito usando a otra persona como instrumento. Esa palabra "otro" se refiere directamente a una persona, no a un grupo o aparato de poder. Por eso, tratar de extender su significado a organizaciones jerárquicas es forzar la ley más allá de lo que esta dice. Además, la norma deja claro que el único responsable es el "hombre de atrás", es decir, quien da la orden, mientras que la persona usada como instrumento no debe responder penalmente, pues se considera que no actúa de manera autónoma. Pretender lo contrario sería negar su papel de simple medio.

En los últimos años, la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia ha incorporado en su jurisprudencia la teoría de Roxin sobre la autoría mediata en estructuras organizadas de poder. Inicialmente, esta construcción dogmática se aplicó en procesos contra dirigentes de grupos armados ilegales, como guerrillas y paramilitares, y posteriormente se extendió a investigaciones que comprometieron a actores de la esfera política vinculados con dichas organizaciones (Vásquez Ramírez, 2012).

La aplicación de la responsabilidad de máximos cabecillas en Colombia presenta una paradoja jurídica significativa: existe un desarrollo jurisprudencial robusto sin respaldo legislativo explícito. Como explica Daniel Tapias, exfiscal entrevistado, "en Colombia no existe legislado el tema de responsabilidad de los máximos cabecillas, porque para hablar de legislación nosotros estamos sometidos al Código Penal y al Código de Procedimiento Penal colombiano. Allí no habla de responsabilidad por los máximos cabecillas. Pero la Corte Suprema de Justicia en muchas decisiones ha dicho que a pesar de que no existe legislado, los máximos cabecillas responden" (Entrevista Daniel Tapias, octubre 2025). La Corte ha fundamentado estas condenas argumentando que los líderes "crearon un aparato organizado de poder donde hay una jerarquía, hay un control de mando, hay un control territorial, hay una administración de justicia." (Entrevista Daniel Tapias, octubre 2025).

No obstante el desarrollo jurisprudencial, la teoría de autoría mediata por dominio de aparatos organizados de poder, desarrollada por Roxin para estructuras verticales,

enfrenta limitaciones significativas ante las configuraciones contemporáneas del crimen organizado colombiano. Como señala un experto entrevistado, "el crimen organizado ya no es vertical. El crimen es hoy en día horizontal. Es un fenómeno de redes... Cuando usted tiene redes criminales, el concepto de autoría mediata en virtud de aparatos organizados de poder flaquea un poquito, no funciona tanto porque ese concepto tiene sentido en estructuras verticales y el crimen organizado es de *outsourcing*" (Entrevista Jorge Perdomo, octubre 2025). Esta transformación estructural de las organizaciones criminales hacia modelos horizontales y en red desafía la aplicabilidad de categorías dogmáticas pensadas para estructuras jerárquicas claramente definidas.

A pesar de estas limitaciones y del debate sobre su ajustada aplicabilidad, la categoría de autoría mediata, tanto en estructuras verticales como en redes, debe seguir siendo objeto de estudio y análisis en el derecho penal colombiano. Especialmente cuando, como otro experto entrevistado recalca "Si bien el crimen organizado ha evolucionado hacia formas más horizontales y en red, es un error pensar que la jerarquía ha desaparecido; todavía existen jefes que toman decisiones estratégicas y mantienen el control sobre la estructura, garantizando la cohesión y dirección de la organización" (Entrevista Andrés Tobón, Octubre 2025). De aquí que explorar la autoría mediata permita, al menos en el plano teórico y jurisprudencial, identificar estrategias que respondan a la necesidad de sancionar eficazmente a quienes ejercen el control real sobre organizaciones criminales, incluso cuando no ejecutan directamente los delitos. Asimismo, la adaptación y revisión de otros modelos de autoría y participación pueden abrir vías útiles para adecuar el sistema penal a las transformaciones y nuevas formas de organización del crimen, fortaleciendo la capacidad institucional para investigar y enfrentar fenómenos que desbordan los esquemas tradicionales de responsabilidad penal. Mantener abierto este debate enriquece la discusión dogmática y ayuda a evitar vacíos de impunidad frente a figuras de liderazgo oculto y mando indirecto en estructuras criminales complejas.

### **2.2.2 Ley 975 de 2005 y ley 1592 de 2012**

En el contexto jurídico colombiano se implementó el primer sistema de justicia

transicional que permitió juzgar a los criminales postulados en dirección de que sean responsables penalmente por los delitos cometidos por su estructura. Así, la principal fuente de imputaciones de este estilo que generó jurisprudencia utilizada posteriormente por diferentes instituciones de la rama judicial es la ley de justicia y paz. En esta, quienes deseen acogerse deben ser postulados por el gobierno nacional y aceptados por la Fiscalía General de la Nación ya que como bien dice su nombre es un proceso transicional. Dentro de ella existe regulación en diferentes artículos como el artículo 10 (ley 975, 2005) en el que se entiende que los beneficios de esta ley se otorgarán únicamente a los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley que hayan sido autores, coautores o partícipes de delitos cometidos por causa, con ocasión o en relación con la pertenencia a dichos grupos. Lo que incluye a jefes, miembros de dirección, mando y quienes hayan tenido alguna responsabilidad dentro de su estructura. Reconociendo así que tanto jefes y mandos son responsables no solo por su acción directa, sino también por su posición dentro de la estructura, abriendo la puerta a considerar estructuras jerárquicas de responsabilidad.

La norma estableció que en las versiones libres los postulados deben relatar tanto sus propios actos como los de la organización: *“en la cual deberán relatar de manera veraz y completa los hechos delictivos en que hubieren participado y los que conozcan cometidos por la organización armada ilegal de la cual hicieron parte”* (Congreso de la República de Colombia, 2005, art. 17). La responsabilidad penal se centra en quienes ejercían el mando, aunque los delitos hayan sido ejecutados materialmente por otros. El postulado no solo debe hablar de lo que él mismo cometió, sino también de lo que conozca cometido por la organización, lo que refleja una concepción de responsabilidad vinculada al mando dentro de un aparato organizado de poder. En ese mismo sentido, el artículo 25 (Congreso de la República de Colombia, 2005, art. 25), señala que la versión libre deberá versar sobre los hechos en los cuales haya participado o tenga conocimiento, y sobre los cometidos por la organización armada ilegal de la cual formó parte.

### **2.2.3 Patrones de macrocriminalidad**

El concepto de patrones de macrocriminalidad surge como un avance en el marco de la Ley 1592 de 2012 y su reglamentación en el Decreto 3011 de 2013, el cual en su artículo 16 los define como

*el conjunto de actividades criminales, prácticas y modos de actuación criminal que se desarrollan de manera repetida en un determinado territorio y durante un período de tiempo determinado, de los cuales se pueden deducir los elementos esenciales de las políticas y planes implementados por el grupo armado organizado al margen de la ley responsable de los mismos.* (Congreso de la República de Colombia, 2013, art. 16).

Esta definición resalta que el análisis debe ir más allá de hechos aislados para identificar la existencia de planes, políticas y estructuras criminales detrás de la comisión de delitos. En este sentido, la Fiscalía General de la Nación (2014) ha explicado que la identificación de patrones de macrocriminalidad permite reconstruir la política criminal de las organizaciones armadas ilegales, pues muestra cómo la violencia se usó de manera reiterada y sistemática con objetivos estratégicos como el control territorial, la acumulación de rentas ilícitas y la eliminación de opositores. Tal enfoque ha sido clave en procesos como el que mencionamos de justicia y paz, donde el énfasis no está en la persecución de cada delito aislado, sino en el esclarecimiento de la lógica de operación de los grupos armados y sus máximos responsables.

Uprimny y Saffon (2006) destacan que el análisis de macrocriminalidad permite superar la fragmentación judicial, entendiendo la violencia no solo como una sumatoria de delitos, sino como la ejecución de un proyecto criminal organizado. De igual forma, Díaz (2016) sostiene que la categoría de patrones de macrocriminalidad contribuye a visibilizar las relaciones entre actores armados y terceros, así como el papel de agentes estatales o empresariales que hicieron posible la operación del aparato delictivo como ha pasado en diferentes escenarios de nuestra historia criminal. Teniendo lo anterior como un elemento característico de dichas relaciones criminales, sería apenas lógico que eso mismo este pasando en la actualidad, no solo con procesos como la “farcpolítica” y la “parapolítica”, sino con la influencia que dentro de nuestros espacios de decisiones como Estado están influidos por

integrantes de las organizaciones criminales que componen el actual aparato delictivo de Colombia.

Adicionalmente, en la práctica judicial, este enfoque ha permitido identificar masacres, desplazamientos forzados, homicidios selectivos, reclutamiento de menores y economías ilegales como parte de patrones sistemáticos y no como hechos aislados. Como lo señala Roldán (2014), esto facilita atribuir responsabilidad a los máximos responsables dentro de las estructuras armadas, en coherencia con doctrinas como la de la autoría mediata en aparatos organizados de poder desarrollada por Roxin. De esta manera, los patrones de macrocriminalidad se convierten en una herramienta fundamental para conectar los delitos individuales con las políticas y objetivos de los grupos armados, reforzando la capacidad del sistema de justicia para procesar el crimen organizado en su complejidad.

#### **2.2.4 Ley 1908 de 2018**

La Ley 1908 constituye el marco normativo más avanzado y actual con el que cuenta Colombia para la confrontación especializada del crimen organizado. Descrita oficialmente como la ley "Por medio de la cual se fortalece la investigación y judicialización de organizaciones criminales, se adoptan medidas para su sujeción a la justicia y se dictan otras disposiciones" representa el primer intento sistemático de desarrollar herramientas jurídicas especializadas para organizaciones criminales en el ordenamiento jurídico colombiano (Congreso de la República, 2018).

El ámbito de aplicación de la ley se establece en su artículo 1.º, que dispone que las disposiciones previstas se aplicarán en la investigación y judicialización de los Grupos Delictivos Organizados (GDO) y los Grupos Armados Organizados (GAO) (Ley 1908, 2018). Esta delimitación subjetiva marca una diferencia significativa con el derecho penal común, al establecer procedimientos especializados para categorías específicas de organizaciones criminales.

Los elementos centrales de la Ley 1908 de 2018 incluyen el fortalecimiento procesal mediante mecanismos especializados para la investigación, judicialización y desmonte de estructuras criminales, incluido el concierto para delinquir agravado y

figuras de colaboración y sujeción a la justicia (UIAF, 2024). La ley establece incentivos para el sometimiento de GAO, definiendo un procedimiento específico con incentivos procesales y reducciones de penas para miembros que colaboren y entreguen información relevante (UIAF, 2024).

### **2.3 Limitaciones y debates**

Se han identificado múltiples limitaciones estructurales en el marco normativo colombiano para el control del crimen organizado, que van más allá de los debates constitucionales específicos y revelan problemas sistemáticos en el diseño y aplicación de las herramientas penales. Estas limitaciones han sido documentadas por diversos autores desde perspectivas jurídicas, criminológicas y de política pública, generando un debate académico intenso sobre la efectividad y pertinencia de los instrumentos normativos actuales, lo que ha abierto el espacio para considerar alternativas más comprensivas en el enfrentamiento del crimen organizado.

Una de las limitaciones fundamentales identificadas por la literatura académica es la ausencia histórica de una definición legal clara y específica del crimen organizado en Colombia. Como señala Benavides Vanegas (2015), "la legislación colombiana, como la de la mayor parte de América Latina, no cuenta con una definición legal del crimen organizado, partiendo de la base de que el delito de concierto para delinquir es suficiente para caracterizar a la organización criminal. Sin embargo, se trata de un concepto que ha servido tanto para caracterizar organizaciones de narcotraficantes como grupos paramilitares" (p. 15). Esta aproximación conceptual amplia ha generado problemas operativos significativos, ya que el tipo penal de concierto para delinquir, originalmente concebido para otros propósitos, resulta inadecuado para capturar las especificidades del crimen organizado contemporáneo.

Esta inadecuación conceptual se materializa de manera particularmente problemática en la definición de Grupos Delictivos Organizados (GDO) establecida en el artículo 2° de la Ley 1908 de 2018, que presenta problemas de delimitación práctica que han sido señalados consistentemente por la doctrina. Los GDO se

definen como "grupos estructurados de tres o más personas que existan durante cierto tiempo y actúen concertadamente", una definición que resulta excesivamente amplia y puede abarcar fenómenos criminales muy diversos sin distinción de su nivel de sofisticación o peligrosidad (Scheller D'Angelo & Lugo Quiroz, 2019). Esta amplitud conceptual genera riesgos de aplicación indiscriminada del régimen especial que presenta la ley 1908 a grupos que no necesariamente requieren herramientas excepcionales, problema que se ve agravado por la eliminación del requisito de transnacionalidad, elemento central de la Convención de Palermo. Como señala Arcila Castro (2018), "¿Y por qué semejante ampliación del concepto de GDO? Por la eliminación del concepto de transnacionalidad de los delitos (eje de la Convención de Palermo) por parte del legislador colombiano en la ley 1908, lo que por supuesto, amplía desmesuradamente su alcance" (p. 208).

La problemática se intensifica cuando se considera la amplitud real del ámbito de aplicación resultante de estas definiciones deficientes. Arcila Castro (2018) ha identificado que mientras la ley definió con cierta claridad qué debe entenderse por GAO, la delimitación del concepto de GDO resultó ambigua, lo que genera problemas prácticos significativos, ya que la aplicación del régimen especial depende fundamentalmente de una delimitación conceptual que carece de precisión suficiente. El problema se intensifica al considerar que en Colombia "una pena máxima de prisión de 48 meses o más, es la regla general, a excepción de aquellos delitos que se sancionan con pena multa y algunos querellables" (Arcila Castro, 2018, p. 208). Esto significa que la mayoría de los delitos en el código penal colombiano podrían potencialmente activar la aplicación del régimen especial, generando una expansión desproporcionada del ámbito de aplicación de medidas excepcionales que contradice la naturaleza excepcional que deberían tener estas herramientas.

Los problemas de coherencia interna y técnica legislativa identificados por Calvete (2018) revelan inconsistencias en la regulación del procedimiento especial y la falta de armonización con el procedimiento penal ordinario, generando incertidumbres interpretativas que afectan la seguridad jurídica. La Universidad de Antioquia (2018), a través de su análisis institucional, ha señalado que la ley "contempla una paradoja zanahoria y garrote, o sea medidas punitivas que pretenden incrementar penas,

criminalizar conductas, reducir algunas garantías judiciales para quienes no se sometían ante el estado colombiano". Esta aproximación dual genera problemas de coherencia en la política criminal, ya que combina incentivos para el sometimiento con medidas punitivas más severas, sin que exista una articulación clara entre ambos componentes. La extensión de términos de detención preventiva (hasta tres años para GDO y cuatro años para GAO) ha sido cuestionada por diversos sectores académicos como desproporcionada, mientras que Ideaspaz (2018) reconoció que "es cierto que la ley tiene aspectos discutibles desde el punto de vista de la política criminal y el de coherencia interna del procedimiento", estos problemas requieren ajustes significativos más que la invalidación completa del instrumento.

La implementación práctica de la Ley 1908 ha revelado limitaciones adicionales evidenciadas por la persistencia de altos niveles de criminalidad organizada a pesar de su entrada en vigor. El Ministerio de Justicia (2024) ha reconocido implícitamente estas limitaciones a través de su estudio sobre crimen organizado en Colombia, donde las estadísticas sobre homicidios de líderes sociales (1.673 casos entre 2016-2023) y el incremento de extorsiones (11% en 2024) indican que las herramientas normativas actuales no han logrado impactar significativamente las dinámicas criminales. La Fiscalía General de la Nación, a través de la Resolución 730 de 2022, ha tenido que establecer criterios adicionales para la asignación de casos GAO y GDO, evidenciando problemas prácticos en la aplicación de las definiciones legales y sugiriendo que las definiciones contenidas en la ley resultan insuficientes para la operación práctica del sistema de justicia.

Los problemas identificados por Castro & Polanco (2019) revelan que en atención a la reciente promulgación de la Ley 1908 de 2018 "inicialmente representa un gran avance en la toma de decisiones del Estado para contrarrestar las actuaciones delictivas de las organizaciones criminales" (p.3), pero simultáneamente "la ley de sometimiento, a escasos días de su promulgación, se traduce en un reto para las instituciones que hacen parte de la administración de justicia, además de estructurar a su alrededor una serie de dudas sobre su efectividad" (p. 3). Esta evaluación temprana se ha visto confirmada por el desarrollo posterior, donde la persistencia de las dinámicas criminales y la necesidad de desarrollos reglamentarios adicionales evidencian las limitaciones estructurales de la norma.

El conjunto de limitaciones sistematizadas por la literatura converge en evidenciar la necesidad de marcos normativos más comprehensivos y técnicamente mejor diseñados para enfrentar el crimen organizado. Las críticas académicas no sólo señalan deficiencias específicas, sino que revelan problemas estructurales en la aproximación adoptada por el legislador colombiano, que combinó definiciones excesivamente amplias con procedimientos especiales sin establecer criterios claros de proporcionalidad y subsidiariedad. Esta situación ha de generar un debate académico sobre la necesidad de reformas significativas o alternativas normativas completamente nuevas, razón de este trabajo, inspiradas en experiencias internacionales.

La evidencia de limitaciones estructurales en la Ley 1908 desde las múltiples perspectivas académicas e institucionales presentadas, proporciona fundamento sólido para explorar alternativas normativas que puedan ofrecer mejores respuestas al desafío del crimen organizado en Colombia. Esta exploración debe considerar tanto las lecciones específicas de la experiencia nacional, particularmente los problemas de definición conceptual, coherencia sistemática y proporcionalidad identificados, como la evidencia internacional sobre marcos normativos exitosos que han logrado combinar efectividad operacional con preservación de garantías constitucionales fundamentales. El debate académico generado en torno a estas limitaciones ha abierto el espacio para considerar modelos alternativos, como las legislaciones antimafia especializadas, que podrían abordar sistemáticamente las deficiencias identificadas mientras mantienen la legitimidad democrática esencial para cualquier marco normativo en esta materia.

### **2.3.1 Dispersión de herramientas penales**

Un problema identificado en el análisis de política criminal es la multiplicidad y dispersión de instrumentos normativos para enfrentar el crimen organizado. Según el Laboratorio de Justicia, Política Criminal y Ciudadanía (LJPC, 2019), existe una "superabundancia y parcelación de planes" que provoca la pérdida del poder de la estrategia. Esta dispersión incluye multiplicidades de planes desde el nivel nacional hasta el local, sin dejar de pasar por el regional, que desarrollan ideas desde el

plano retórico y sobreponen objetivos e iniciativas de lucha contra el crimen organizado.

La multiplicidad de marcos normativos vigentes en Colombia, incluyendo la Ley 1908 de 2018, la extinción de dominio, la legislación sobre lavado de activos y los regímenes transicionales, genera desafíos operativos significativos en la lucha contra el crimen organizado. Como señala un fiscal especializado en crimen organizado entrevistado para esta investigación, "la multiplicidad de leyes lo único que ha venido generando en la administración de justicia es un caos, en el sentido de que hay muchas jurisdicciones que manejan temas distintos" (Entrevista Daniel Tapias, octubre 2025). Esta fragmentación se agrava por la falta de comunicación interinstitucional: "Un ministerio no habla con otro. Una entidad de investigación no habla con otra y eso genera una cantidad de dispersión que favorece al crimen, porque cuando el Estado no se pone de acuerdo en la lucha contra el crimen, utilizando las herramientas de una forma coherente, articulada, ¿quién es el que gana? Pues el delincuente" (Entrevista Jorge Perdomo, octubre 2025).

La dispersión normativa se refleja en la coexistencia de múltiples herramientas penales: la Ley 1908 de 2018, la Ley de Extinción de Dominio, las normas sobre lavado de activos, el régimen penal ordinario y las normas especiales de justicia transicional, sin una coordinación sistemática que optimice su aplicación conjunta (LJPC, 2019).

### **2.3.2 Limitaciones en los Procesos Colectivos**

La dificultad en la caracterización del fenómeno del crimen organizado ha hecho que los procesos sean contra individuos, sin que existan macroprocesos contra las organizaciones. La prueba se dirige contra actos individuales, quedando el delito de concierto para delinquir como un mero delito residual, cuando ya ha sido demostrado o no se ha podido demostrar la comisión de delitos individuales (Toro et al, 2020). Esta limitación se agrava por la ausencia de una política coherente que distinga entre las diferentes organizaciones criminales, haciendo que los esfuerzos de las autoridades se orienten a la persecución de todas las actividades criminales sin prestar atención a las diferentes modalidades delictivas. Un ejemplo es la

persecución del microtráfico de drogas, que se ha dirigido a los pequeños expendedores sin lograr la desarticulación de la organización detrás de los vendedores a pequeña escala (Consejo Superior de Política Criminal, 2021).

Los operadores judiciales identifican la necesidad de transformar el enfoque investigativo hacia aproximaciones estratégicas que trasciendan la captura individual: "No me sirve de mucho que yo venga ahorita y capture a Juanito porque mató a Pepito cuando Juanito hace parte de una organización y Juanito puede ser reemplazado mañana por otra persona. Entonces yo tengo que ir al cabecilla de la organización para que entienda que todas las acciones que su organización cometa van a recaer sobre él" (Entrevista Daniel Tapias, octubre 2025). Esta transformación requiere "fortalecer los grupos de investigación de la Fiscalía, tener inteligencia suficiente para poder conocer el fenómeno, entrevistar víctimas, hacer muchas entrevistas de víctimas, hablar con la comunidad" (Entrevista Daniel Tapias, octubre 2025), elementos que actualmente resultan insuficientes ante la saturación de casos de flagrancia que consumen la capacidad operativa institucional.

### **3. Experiencias Internacionales y Evidencia Empírica sobre Legislación Antimafia**

El desarrollo de legislaciones especializadas contra el crimen organizado constituye uno de los avances más significativos en el derecho penal contemporáneo. La experiencia internacional acumulada durante más de cuatro décadas, particularmente en Italia y Estados Unidos, proporciona evidencia empírica fundamental sobre la viabilidad, efectividad y limitaciones de marcos normativos especializados para enfrentar fenómenos criminales estructurales. Este análisis examina tanto la evolución histórica de estas legislaciones como los resultados concretos de su implementación, con el propósito de identificar lecciones aplicables al contexto colombiano.

#### **3.1 Evolución Histórica de las Legislaciones Antimafia**

Los orígenes del fenómeno mafioso se remontan al siglo XIX en el contexto de la unificación italiana. La expresión "mafia" se empleó por primera vez en 1865 en la

relación del prefecto de Palermo Filippo Gualtierio al Ministro del Interior para referirse a una asociación delictiva (Carnevalli, 2010). En sus orígenes, la mafia se vinculaba con las particularidades sociales propias de la isla de Sicilia: una sociedad de orden feudal, donde el poderoso asumía el deber de proteger al débil. Precisamente estas características fueron aprovechadas por el Estado italiano que se estaba formando, convirtiendo a la mafia en una especie de poder intermedio entre el Estado y la sociedad, momento en el cual comenzó a existir un relacionamiento con el poder político (Carnevalli, 2010).

Durante el siglo XX, el desarrollo de las primeras legislaciones penales especializadas en Europa se orientó principalmente al control de opositores políticos que, con el tiempo, evolucionaron en algunos casos hacia formas de insurgencia armada y fueron posteriormente catalogados como organizaciones terroristas. Con el auge del terrorismo en la década de 1970, se consolidó la necesidad de utilizar la figura penal de la asociación para delinquir como herramienta jurídica. En este contexto, el derecho penal se estructuró en torno a dos ejes fundamentales: el control de los movimientos políticos radicales, como ETA en España, la Fracción del Ejército Rojo en Alemania, el IRA en el Reino Unido y las Brigadas Rojas en Italia, y el enfrentamiento a grupos criminales organizados de tipo clásico, como las mafias italianas (Benavides Vanegas, 2015).

El punto de inflexión en el desarrollo de la legislación antimafia italiana llegó tras los asesinatos del diputado Pio La Torre y del prefecto Carlo Alberto Dalla Chiesa en 1982. Italia se convirtió en el primer país en penalizar el delito de asociación mafiosa con la Ley núm. 646/1982, conocida como "Rognoni-La Torre" (Martínez, 2020). Esta ley estableció la figura de la incautación y el decomiso de activos que sean fruto o instrumento del crimen organizado y cambió los juicios y las investigaciones. Por primera vez existió una definición legal de mafia. La ley estableció que "la asociación es de tipo mafioso cuando sus miembros hacen uso del poder intimidatorio" del vínculo asociativo y de la condición de sometimiento y silencio que de ello deriva para cometer delitos, adquirir directa o indirectamente la gestión o el control de actividades económicas, concesiones, autorizaciones, contratos y servicios públicos, u obtener beneficios o ventajas indebidas (Martínez, 2020). Los resultados de la implementación inicial fueron notables: en los primeros 21 meses

de aplicación, se ejecutaron 352 procedimientos de incautación de bienes sospechosos de origen criminal y 108 confiscaciones definitivas en las provincias de Calabria, Campania, Lombardía y Sicilia, con un valor total estimado de 650 mil millones de liras (UNODC, 2017).

Los asesinatos de Giovanni Falcone y Paolo Borsellino en 1992 representaron un momento crucial en la consolidación de la legislación antimafia italiana. Estos magistrados representaban una magistratura realmente comprometida en el enfrentamiento a las mafias, y sus asesinatos impulsaron la aprobación de nuevas leyes, incluida la introducción de la denominada confiscación penal extendida (Scalia, 2022). Giovanni Falcone, en calidad de director de los Asuntos Penales del Ministerio de Gracia y Justicia, había impulsado la introducción del artículo 4-bis como incentivo para la colaboración de los imputados en los procesos de la criminalidad organizada. Después del atentado de Capaci, los objetivos del artículo 4-bis quedaron alterados, subordinando la concesión de los beneficios de ley solamente a los condenados que aceptan seguir el camino de los colaboradores de justicia (Scalia, 2022). En este sentido resulta paradigmático el caso de Giovanni Brusca, quien terminó beneficiándose de la ley impulsada por Falcone —el mismo juez contra quien Brusca dio la orden de atacar. Detenido en mayo de 1996 y condenado a 30 años de prisión, su colaboración permitió a la justicia italiana perseguir y condenar a centenares de mafiosos, demostrando la efectividad de mecanismos de colaboración controlados.

Paralelamente al desarrollo europeo, Estados Unidos desarrolló un enfoque diferente con la Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act (R.I.C.O.), promulgada el 15 de octubre de 1970. La primera legislación comprensiva para hacer frente al crimen organizado como empresa fue precisamente la estadounidense (Geary, 2000). RICO estableció una serie de medidas para controlar delitos de extorsión, fraude, lavado de activos, tráfico de estupefacientes, homicidio, secuestro, juego ilegal, incendio, hurto, cohecho, falsificación, estafa, obstrucción de la justicia y falso testimonio. R.I.C.O. fue el resultado del reconocimiento del carácter variado de la actividad de estas organizaciones, con una combinación no solo entre diferentes actividades ilegales, sino también una combinación y confusión entre actividades legales e ilegales (Tarlow, 1983). Para esta legislación, el crimen

organizado no es solo familiar, como en el modelo de la Cosa Nostra o la N'Drangheta italiana, sino que se refiere a un grupo de personas en una actividad delictiva continúa. Así, la intervención que hace R.I.C.O. se orienta no solo contra el individuo que trabaja o apoya una organización criminal, sino principalmente contra la empresa criminal como tal, atacando la estructura de la organización con el propósito de desmantelarla (Geary, 2000).

El éxito relativo de las experiencias italianas y estadounidenses llevó a la internacionalización gradual del enfoque antimafia. La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 2000, conocida como Convención de Palermo, representó el primer esfuerzo sistemático de armonización internacional de conceptos y herramientas para enfrentar el crimen organizado (UNODC, 2004). La Convención estableció en su artículo 2-a que por grupo delictivo organizado se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material. En el ámbito europeo, la Unión Europea manifestó especial atención al fenómeno a través del Tratado de Ámsterdam y la Acción Común 1998/733/JAI, que estableció la tipificación penal de la participación en una organización delictiva, insistiendo en la necesidad de que los ordenamientos nacionales regularan la responsabilidad, incluso penal, de las personas jurídicas (Carnevalli, 2010).

### **3.2 Desarrollos Contemporáneos y Nuevas Generaciones de Leyes Antimafia**

En años recientes, se ha observado una nueva generación de leyes antimafia en diferentes contextos nacionales, que evidencia la vigencia y adaptabilidad de estos instrumentos jurídicos frente a las amenazas contemporáneas del crimen organizado. Esta tendencia global demuestra que las herramientas antimafia no constituyen un fenómeno histórico superado, sino que continúan siendo objeto de debate y desarrollo en múltiples jurisdicciones, incorporando lecciones de las experiencias anteriores mientras responden a las nuevas manifestaciones de la criminalidad organizada. Este renovado interés legislativo refleja tanto la persistente

amenaza que representa el crimen organizado como la evolución adaptativa de estas organizaciones frente a los marcos normativos tradicionales.

En Argentina, la Ley 27.786, conocida como "Ley Antimafia", promulgada el 7 de marzo de 2025, representa un ejemplo paradigmático de esta nueva generación de legislaciones especializadas (Gobierno de Argentina, 2025). Esta normativa amplía significativamente el concepto de "asociación ilícita" y "crimen organizado", estableciendo que con solo tres personas involucradas en lo que un fiscal considere delito relacionado con organización criminal, ya se puede aplicar este régimen especial (Galera & Bacigalupo, 2025). La ley incorpora herramientas procesales extraordinarias que incluyen intervenciones telefónicas sin control judicial previo, responsabilidad penal por presunto vínculo con organización criminal, detenciones prolongadas sin condena, poderes especiales para fuerzas de seguridad en zonas específicas y eliminación del juicio abreviado. Su primera aplicación práctica se concretó en julio de 2025, cuando la Justicia Federal autorizó por primera vez su implementación en un área geográfica específica de la ciudad de Rosario, convirtiendo a esta ciudad en el primer territorio del país donde se activa formalmente la Ley Antimafia (De los Santos, 2025).

La experiencia argentina ilustra la tensión inherente a las legislaciones antimafia contemporáneas. Por un lado, la norma introduce herramientas procesales extraordinarias como la conformación de zonas sujetas a investigación especial, la posibilidad de detener personas hasta por 48 horas por averiguación de delitos relacionados con crimen organizado, y la inmovilización de activos de origen presuntamente ilícito. Por otro lado, ha generado debates significativos sobre su potencial aplicación arbitraria, llevando a críticos académicos a señalar que la ley introduce "un régimen de excepción que, bajo la retórica de la lucha contra el crimen organizado, habilita una expansión sin precedentes del poder punitivo estatal, con graves consecuencias para los derechos y garantías fundamentales" (Galera & Bacigalupo, 2025, p. 1). Esta controversia evidencia los desafíos inherentes al equilibrio entre eficacia operacional y preservación de garantías constitucionales que caracterizan a toda legislación antimafia.

Francia ha experimentado desarrollos legislativos igualmente significativos en respuesta al incremento alarmante del crimen organizado y la violencia asociada al tráfico de drogas. En abril de 2025, la Asamblea Nacional francesa aprobó por amplia mayoría (396 votos a favor y 68 en contra) una nueva legislación antimafia que fortalece significativamente las herramientas de los fiscales y endurece las penas contra los traficantes (Breedon, 2025). Esta ley constituye una respuesta directa a la explosión de violencia relacionada con drogas que ha llevado a la creación del término "narcohomicidios", reflejando un incremento del 38% en asesinatos relacionados con drogas entre 2022 y 2023. El contexto que justifica esta respuesta legislativa es particularmente preocupante: según datos oficiales, Francia ocupa el primer lugar entre 11 países de Europa Occidental en actividad de crimen organizado, y el séptimo en Europa en consumo de cocaína, cuyo consumo se duplicó entre 2022 y 2023 (Patten, 2025).

El caso francés resulta particularmente ilustrativo por su enfoque territorial específico en Córcega, donde la presencia histórica de organizaciones mafiosas ha requerido medidas especializadas. En febrero de 2025, el Ministro de Justicia Gérald Darmanin anunció una ofensiva contra las redes mafiosas que operan en Córcega, marcando lo que denominó una "revolución en la acción estatal" contra el crimen organizado en la isla (Dufeal, 2025). Para dismantelar el control mafioso, el gobierno ha desplegado nuevas herramientas institucionales que incluyen una unidad judicial especializada en Bastia con fiscales y jueces seleccionados específicamente, operando junto al recién creado Servicio Nacional de Fiscalía Anticrimen Organizado (PNACO), que reunirá 60 magistrados cuando se lance en enero de 2026. Esta aproximación integral se completa con el reforzamiento de los tribunales de Ajaccio y Bastia mediante 50 funcionarios judiciales adicionales, incluyendo 17 magistrados, para fortalecer el arsenal legal de la isla (Verdu, 2025). La estrategia francesa demuestra cómo las legislaciones antimafia contemporáneas combinan herramientas normativas con reformas institucionales especializadas.

En Ecuador, durante 2025 se aprobó la "Ley de Solidaridad Nacional" orientada a combatir las economías criminales y fortalecer la lucha contra la inseguridad, constituyendo la primera ley de este tipo durante el segundo mandato del presidente Daniel Noboa (Infobae, 2025). Esta legislación busca cerrar vacíos legales para que los delincuentes no puedan evadir justicia, incrementar penas por pertenencia a

bandas criminales, y facilitar operaciones policiales y militares como allanamientos sin orden judicial en casos relacionados con crimen organizado (NMS Law, 2025). Significativamente, los legisladores han justificado la norma basándose en una teoría penal que distingue entre ciudadanos y enemigos del Estado, evidenciando la influencia explícita del marco teórico del derecho penal del enemigo en estas nuevas generaciones legislativas.

Estos desarrollos nacionales coinciden con transformaciones fundamentales en las manifestaciones contemporáneas del crimen organizado, particularmente el uso intensivo de criptomonedas para el financiamiento de actividades ilícitas. Como reconoce Banchòn (2025), "el crimen organizado no tiene fronteras, ni físicas ni en el ciberespacio; se financia y se criptofinancia en distintos países". Esta evolución tecnológica ha requerido adaptaciones sustanciales en las legislaciones antimafia para incorporar herramientas de investigación digital y trazabilidad de activos virtuales. Paralelamente, INTERPOL ha desarrollado una estrategia específica sobre delincuencia organizada y nuevas tendencias delictivas que reconoce que "Las estructuras criminales tradicionales están siendo reemplazadas gradualmente por redes delictivas informales y flexibles " (INTERPOL, 2024, Global Financial Fraud Assessment, p. 2). Esta transformación estructural del crimen organizado explica en gran medida por qué los marcos normativos tradicionales resultan inadecuados y justifica el desarrollo de nuevas generaciones de leyes antimafia.

La experiencia contemporánea ha demostrado que el diseño de legislaciones antimafia efectivas requiere equilibrar cuidadosamente la necesidad de herramientas especializadas con el respeto a las garantías fundamentales. Los desarrollos más recientes han incorporado lecciones de las experiencias anteriores, buscando evitar los excesos autoritarios de las primeras generaciones mientras mantienen la efectividad operacional. Sin embargo, el debate académico y político continúa siendo intenso, particularmente en relación con la definición precisa de "organización criminal", los mecanismos de control judicial sobre las medidas excepcionales, y la delimitación temporal y geográfica de las intervenciones especiales. Esta tensión permanente entre eficacia y garantías constituye el núcleo del desafío contemporáneo en el diseño de legislaciones antimafia.

Así, la vigencia contemporánea de las legislaciones antimafia en múltiples jurisdicciones evidencia que estas herramientas continúan siendo percibidas como necesarias para enfrentar las amenazas del crimen organizado moderno, pero también que su implementación debe ser cada vez más sofisticada. La experiencia reciente de países como Argentina, Francia y Ecuador demuestra tanto la persistencia de la necesidad percibida de estos instrumentos como la importancia crítica de diseñar marcos normativos más especializados. Su implementación exitosa requiere marcos institucionales sólidos, controles democráticos efectivos y una comprensión sofisticada de las tensiones entre eficacia y garantías que caracterizan esta modalidad de legislación penal especializada.

### **3.3 Evidencia Empírica de Efectividad: Experiencia Italiana**

La experiencia italiana con legislación antimafia especializada proporciona evidencia empírica única sobre cómo herramientas jurídicas especializadas pueden reducir sistemáticamente la influencia territorial y el control social ejercido por organizaciones criminales profundamente arraigadas. A diferencia de otros contextos donde el crimen organizado opera principalmente como empresa criminal, las mafias italianas históricamente han ejercido formas de cuasi-soberanía territorial<sup>2</sup> controlando aspectos fundamentales de la vida social, económica y política en sus áreas de influencia. La evidencia acumulada durante cuatro décadas de implementación de legislación antimafia documenta transformaciones significativas en estos patrones de control territorial.

La experiencia de Sicilia con Cosa Nostra ilustra de manera paradigmática cómo la legislación antimafia puede erosionar sistemáticamente el control territorial de organizaciones criminales históricamente hegemónicas. Durante los años ochenta, Cosa Nostra ejercía control efectivo sobre vastas áreas de Sicilia occidental, particularmente en las provincias de Palermo y Trapani, donde las familias mafiosas

---

<sup>2</sup> Sobre este punto, resulta pertinente destacar la similitud con el caso colombiano, donde en diversas regiones organizaciones criminales han asumido funciones propias del Estado, como la regulación de la vida cotidiana, la seguridad, la resolución de conflictos y la imposición de normas sociales, llegando en ocasiones a desempeñar roles de autoridad paralela o de gobierno de facto. Véase: Centro Nacional de Memoria Histórica (2013), ¡Basta Ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad, y Garay Salamanca, L. J. (2017), Las economías criminales en Colombia: Impacto y desafíos para el Estado.

operaban como autoridades de facto, regulando conflictos, controlando mercados y determinando resultados políticos (Lupo, 2009). La implementación de la Ley Rognoni-La Torre en 1982, seguida por el "Maxiproceso" de 1987, marcó el inicio de una transformación fundamental en estos patrones de control. Entre 1987 y 1992, las condenas resultantes del Maxiproceso afectaron a 338 miembros de Cosa Nostra, incluyendo líderes de todas las principales familias sicilianas. Crucialmente, estas condenas no se limitaron a delitos específicos sino que atacaron la estructura organizacional misma, mediante la aplicación del artículo 416-bis que criminaliza la pertenencia a asociaciones de tipo mafioso (Dickie, 2004). Los efectos territoriales fueron inmediatos y mensurables: el análisis de datos de homicidios en Palermo revela una reducción del 60% en asesinatos relacionados con actividad mafiosa entre 1992 y 2000, coincidiendo con la intensificación de operaciones antimafia posteriores a los asesinatos de Falcone y Borsellino (Schneider & Schneider, 2003).

Uno de los indicadores más claros de la reducción del control territorial mafioso es la erosión del sistema de "pizzo" (extorsión sistemática) que constituía la base del poder económico y social de las organizaciones mafiosas. El "pizzo" no era simplemente un esquema extorsivo sino un sistema de cuasi-tributación que establecía relaciones de dependencia y legitimaba el rol regulatorio de las organizaciones mafiosas en sus territorios (Varese, 2011). Los datos de la Confesercenti indican que en Palermo, el porcentaje de comerciantes que reportan pagar extorsión sistemática se redujo del 80% en 1992 al 15% en 2015. Paralelamente, el surgimiento del movimiento "Addiopizzo" desde 2004 ha creado una red de más de 1,200 comerciantes que se han comprometido públicamente a no pagar extorsión, evidenciando una transformación cultural fundamental (La Spina, 2008).

La evidencia más significativa sobre la reducción del control mafioso proviene del análisis de cambios intergeneracionales en actitudes hacia las organizaciones criminales y la autoridad estatal. Estudios experimentales más recientes en barrios de Palermo con distintos niveles de control mafioso revelan diferencias significativas en confianza institucional y cooperación cívica entre poblaciones expuestas a diferentes intensidades de presencia mafiosa y esfuerzos antimafia (Meier, Pierce & Vaccaro, 2016). Como documenta Rolla (2022), la exposición a operaciones

antimafia efectivas puede generar reversión de efectos negativos sobre capital social, particularmente cuando las organizaciones criminales pierden control territorial efectivo. Esta evidencia sugiere que la efectividad de legislaciones antimafia debe evaluarse no solo mediante métricas fiscales sino también considerando su capacidad para generar transformaciones socioculturales que erosionen la legitimidad social de organizaciones criminales y fortalezcan la confianza institucional ciudadana. Estos cambios se relacionan directamente con la intensificación de políticas antimafia y programas educativos sobre legalidad implementados desde los años noventa. El programa "Libera Terra", que gestiona tierras confiscadas a mafias para proyectos de agricultura social, ha involucrado a miles de jóvenes en actividades que reemplazan símbolos de poder criminal con símbolos de legalidad y desarrollo social (Fondazione Libera, 2020).

Las operaciones policiales de 2025 proporcionan evidencia tanto sobre la efectividad acumulada de la legislación antimafia como sobre la persistente capacidad adaptativa de organizaciones criminales. La operación de febrero 2025 en Palermo, que resultó en 181 arrestos de miembros de Cosa Nostra, reveló intentos organizacionales de "reestructuración" dirigidos a "recuperar la influencia internacional" perdida durante décadas de presión investigativa (Global Initiative, 2025). Significativamente, el análisis demográfico de los arrestados revela una organización "sorprendentemente joven": 118 de los 181 arrestados tenían menos de 50 años, incluyendo 40 menores de 35 años, todos locales nacidos en Palermo. Esta evidencia sugiere tanto la efectividad histórica de la legislación antimafia como los límites de cualquier estrategia basada exclusivamente en represión (Global Initiative, 2025).

### **3.4 Evidencia Empírica de Efectividad: Experiencia Estadounidense**

La experiencia estadounidense con legislación antimafia especializada, materializada principalmente a través de la Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act (RICO) de 1970, constituye uno de los corpus empíricos más extensos sobre la efectividad de este tipo de instrumentos normativos. La evidencia acumulada durante más de cinco décadas de implementación proporciona una

mirada valiosa tanto sobre los logros como sobre las limitaciones de las herramientas jurídicas especializadas para enfrentar el crimen organizado.

Una de las evaluaciones empíricas más comprehensivas sobre la efectividad práctica de RICO fue conducida por Urbina y Kreitzer (2004) mediante entrevistas estructuradas con 23 practicantes del sistema de justicia federal, incluyendo fiscales, defensores públicos y jueces con experiencia directa en casos RICO. Los hallazgos revelan un consenso notable sobre la efectividad excepcional de RICO contra el crimen organizado tradicional. Específicamente, 21 de los 23 participantes (91.3%) consideraron RICO como una herramienta persecutoria efectiva en comparación con estatutos criminales tradicionales. Más significativo aún, 18 entrevistados (78.3%) indicaron que RICO facilita el cumplimiento del estándar probatorio "más allá de duda razonable" en casos criminales, una ventaja procesal crucial que había limitado históricamente las condenas exitosas contra líderes de organizaciones criminales. Sin embargo, el estudio también identificó limitaciones significativas: solo 4 entrevistados (17.4%) consideraron que RICO funciona efectivamente como mecanismo de disuasión criminal. Esta distinción entre efectividad persecutoria y efectividad disuasoria es crucial para evaluar el impacto integral de la legislación antimafia (Urbina & Kreitzer, 2004).

La evidencia empírica sugiere que RICO ha logrado un impacto estructural significativo en las organizaciones criminales tradicionales estadounidenses. Marriaga et al. (2021) argumentan que la implementación de RICO rompió la barrera que históricamente había protegido a los líderes de organizaciones criminales. El marco legal creado por RICO permitió a los fiscales demostrar la existencia de empresas criminales y la responsabilidad de líderes por delitos cometidos por subordinados, elementos que eran prácticamente imposibles de probar bajo el derecho penal tradicional. Específicamente, RICO permitió superar tres barreras estructurales fundamentales: la compartimentación organizacional que separaba a líderes de ejecutores directos, la diversificación de actividades criminales que dificultaba establecer patrones coherentes de comportamiento delictivo, y el código de silencio (*omertà*) que limitaba la disponibilidad de testimonio directo.

A pesar de sus éxitos contra el crimen organizado tradicional, la evidencia empírica también revela limitaciones significativas en la aplicación de RICO. Urbina y Kreitzer (2004) encontraron que 11 de 23 participantes (47.8%) percibieron que RICO está siendo aplicado de manera discriminatoria, particularmente contra grupos étnicos y raciales minoritarios. Esta preocupación se amplifica por el hecho de que 19 de 23 participantes (82.6%) indicaron que RICO ya no se utiliza principalmente para procesar organizaciones criminales tradicionales como había sido la intención original. En lugar de esto, RICO se ha expandido para procesar "pandillas callejeras" y estructuras criminales menos sofisticadas que pueden no cumplir con la definición original de crimen organizado.

Un hallazgo particularmente significativo es que 22 de 23 participantes (95.7%) identificaron consecuencias negativas significativas derivadas de los procesos RICO. Entre las ramificaciones más frecuentemente citadas se encuentran: el concepto de "culpabilidad por asociación" que puede resultar en sanciones desproporcionadas para participantes menores, la complejidad y duración de los "megatrials" que consumen recursos judiciales extensivos, y las dificultades para algunos defensores de obtener representación legal competente debido a los altos costos y la especialización requerida. Particularmente problemático es el hallazgo de que 15 de 23 participantes (65.2%) consideraron que los beneficios de RICO no superan sustancialmente las consecuencias negativas (Urbina & Kreitzer, 2004).

Así, la evidencia empírica acumulada sobre la efectividad de RICO presenta un panorama complejo que combina éxitos significativos con limitaciones importantes. Por un lado, RICO ha sido excepcionalmente efectiva contra el crimen organizado tradicional, logrando la desarticulación sistemática de las principales familias mafiosas estadounidenses. Sin embargo, la expansión de RICO más allá de su propósito original ha generado consecuencias no intencionadas. Específicamente, preocupaciones sobre aplicación discriminatoria, efectos desproporcionados en defensores menores, y ramificaciones para el debido proceso sugieren que la efectividad de RICO debe evaluarse no solo por sus éxitos de persecuciones sino también por sus costos sistémicos. Para contextos como Colombia, la experiencia estadounidense sugiere que legislaciones antimafia especializadas pueden ser herramientas poderosas para confrontar organizaciones criminales sofisticadas,

pero requieren diseños cuidadosos y mecanismos de supervisión robustos para minimizar efectos colaterales negativos y asegurar aplicación equitativa.

La experiencia internacional acumulada durante más de cuatro décadas demuestra que las legislaciones antimafia especializadas pueden constituir herramientas efectivas para erosionar el control territorial de organizaciones criminales, desmantelar estructuras empresariales delictivas y generar transformaciones culturales intergeneracionales en territorios históricamente dominados por el crimen organizado. La evidencia empírica italiana documenta reducciones significativas en homicidios relacionados con actividad mafiosa (60% en Palermo entre 1992-2000), erosión sustancial de sistemas extorsivos (del 80% al 15% de comerciantes pagando "pizzo" en el mismo período), y cambios generacionales en confianza institucional y disposición a denunciar delitos. La experiencia estadounidense con RICO confirma la efectividad fiscal excepcional de estos instrumentos (91.3% de consenso entre practicantes del sistema de justicia), particularmente para superar barreras estructurales que históricamente protegían a líderes de organizaciones criminales. Sin embargo, ambas experiencias revelan limitaciones importantes que deben ser consideradas en cualquier propuesta de implementación de legislación antimafia en Colombia: la persistente capacidad adaptativa de organizaciones criminales evidenciada por continuos intentos de reestructuración, la limitada efectividad disuasoria de medidas predominantemente punitivas, el riesgo de aplicación discriminatoria cuando las definiciones legales carecen de precisión suficiente, y las ramificaciones negativas derivadas de procedimientos excesivamente complejos que pueden afectar garantías procesales.

La vigencia contemporánea de legislaciones antimafia en múltiples jurisdicciones, Argentina, Francia y Ecuador en 2025, evidencia tanto la necesidad percibida de estos instrumentos como la importancia crítica de diseñar marcos normativos que equilibren cuidadosamente eficacia operacional con preservación de garantías constitucionales, mediante la incorporación de salvaguardas institucionales que incluyan definiciones precisas de supuestos de aplicación, control judicial efectivo, limitación temporal, proporcionalidad estricta y respeto al núcleo esencial de derechos fundamentales.

## **4. Marco teórico: Derecho Penal del Enemigo y Crimen Organizado**

### **4.1 Fundamentos Teóricos del Derecho Penal del Enemigo**

El concepto de derecho penal del enemigo fue desarrollado por Günther Jakobs en 1985 constituyendo una contribución polémica y debatida en la dogmática penal contemporánea (Camere Figueroa, 2023). Contrariamente a las interpretaciones erróneas que lo asocian exclusivamente con los acontecimientos posteriores al 11 de septiembre de 2001, el derecho penal del enemigo tiene raíces conceptuales profundas en la tradición filosófica occidental. La fundamentación teórica de Jakobs se asienta en los planteamientos de los filósofos contractualistas, particularmente Immanuel Kant, quien proporciona las bases conceptuales para distinguir entre ciudadano y enemigo en el contexto de la organización social (Kant, 1998). Esta distinción no responde a criterios arbitrarios sino a una evaluación sistemática de la disposición de los individuos hacia el cumplimiento de las expectativas normativas básicas de la convivencia social (Jakobs, 2003).

Para Hobbes, el enemigo es quien pretende regresar al estado de naturaleza, privando de seguridad a los demás y comportándose como una amenaza constante para la convivencia social. Esta conceptualización hobbesiana resulta fundamental para comprender que el enemigo no es simplemente quien comete un delito, sino quien sistemáticamente se opone al contrato social y rechaza las reglas básicas de convivencia. Kant, por su parte, define al enemigo como aquel que "no se deja reconducir al estado de ciudadano" y representa una peligrosidad fáctica para la sociedad organizada, estableciendo así una distinción cualitativa entre quien ocasionalmente vulnera la ley y quien se constituye en una amenaza permanente para el orden jurídico (Jakobs, 2003; Jakobs, 2008). Esta fundamentación filosófica permite entender que el derecho penal del enemigo no es una creación arbitraria sino una respuesta teórica a fenómenos reales de oposición sistemática al ordenamiento jurídico.

La evolución del concepto de derecho penal del enemigo en el pensamiento de Jakobs muestra tres etapas distintivas que reflejan un proceso de maduración teórica. En 1985, Jakobs utilizó la expresión de forma crítica para señalar cómo

algunas leyes empezaban a castigar conductas incluso antes de que realmente se causara un daño, adelantando el control penal a etapas muy tempranas. Para Jakobs, esto implicaba perder garantías importantes para los ciudadanos y servía como una advertencia negativa sobre ese tipo de enfoques. Así, desde el inicio, el concepto tuvo una connotación claramente negativa o despectiva. Durante esta primera etapa, el concepto funcionaba primordialmente como herramienta crítica para señalar las desviaciones del derecho penal liberal hacia formas autoritarias de control social. Posteriormente, en 1999, robusteció el concepto con nuevos elementos teóricos, mostrándose menos convencido de su rechazo inicial y comenzando a desarrollar una fundamentación más sólida del fenómeno observado. En esta segunda etapa, Jakobs comenzó a reconocer que ciertas manifestaciones del derecho penal del enemigo podrían tener justificación en contextos específicos de amenaza excepcional. Finalmente, en 2003, recompuso completamente su postura, afirmando que el derecho penal del enemigo no pretende ser peyorativo en todos los casos y puede estar justificado por el comportamiento de su destinatario, siempre que se implemente dentro de marcos institucionales controlados y con salvaguardas apropiadas (Grosso García, 2007).

Esta evolución conceptual responde a la necesidad de explicar científicamente la existencia de normas penales que no se corresponden con los parámetros tradicionales del derecho penal liberal (Polaino-Orts, 2009). En esta perspectiva, el derecho penal del enemigo constituye una categoría científico-descriptiva que permite identificar y sistematizar un conjunto de normas ya existentes en los ordenamientos jurídicos contemporáneos, facilitando su análisis crítico y su aplicación racional. La contribución de Jakobs no consiste en proponer la implementación de un derecho penal del enemigo sino en reconocer su existencia empírica y proporcionar herramientas teóricas para su comprensión y limitación dentro de marcos constitucionales legítimos.

La justificación del derecho penal del enemigo se fundamenta en una teoría funcionalista de la sociedad que concibe el derecho como un sistema de estabilización de expectativas normativas. Según Jakobs (2009), la función del

derecho penal no es la protección de bienes jurídicos<sup>3</sup> sino el mantenimiento de la vigencia de la norma y el aseguramiento de las condiciones de orientación social. Como explica Camere Figueroa (2023), "la norma que contiene una expectativa normativa (no matar, no robar, etc.) se dirige hacia las personas en derecho, es decir, destinatarios de las expectativas sociales, y titulares de derechos y deberes; no obstante, para que ofrezca una orientación real y no sea un mero postulado necesita ser asegurada cognitivamente" (p.73). Este aseguramiento cognitivo requiere que los destinatarios de las normas demuestren de manera consistente su disposición al cumplimiento, generando así la confianza social necesaria para la orientación mutua y la cooperación.

El derecho penal del enemigo se caracteriza por presentar elementos distintivos que lo diferencian claramente del derecho penal del ciudadano configurando un régimen jurídico especial que responde a la naturaleza excepcional de las amenazas que pretende enfrentar. La primera característica fundamental es el amplio adelantamiento de la punibilidad, que implica la criminalización de conductas en estados muy anteriores a la lesión efectiva del bien jurídico protegido mediante la tipificación de actos preparatorios, tentativas autónomas y conductas de mera peligrosidad abstracta. Esta perspectiva prospectiva busca anticipar la intervención punitiva como respuesta a la evaluación de que ciertas categorías de sujetos representan una amenaza permanente que justifica la intervención temprana del sistema penal, sin esperar a que se produzca el resultado lesivo (Camere Figueroa, 2023). El adelantamiento de la punibilidad se justifica teóricamente por la necesidad de mantener las condiciones cognitivas de orientación social ante sujetos que han demostrado sistemáticamente su rechazo hacia las expectativas normativas básicas.

La segunda característica consiste en el incremento desproporcionado del nivel punitivo, mediante el cual el derecho penal del enemigo impone penas significativamente más elevadas que las correspondientes al derecho penal

---

<sup>3</sup> Los bienes jurídicos son aquellos valores, materiales o inmateriales, que son considerados esenciales para la vida en sociedad y que por ello cuentan con protección legal. En derecho penal, representan los intereses o derechos que el ordenamiento busca tutelar mediante las normas penales, como la vida, la integridad, la propiedad, la libertad, entre otros. La protección de estos bienes delimita el alcance del poder punitivo estatal y es un elemento fundamental para identificar qué conductas merecen sanción penal [Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, RAE; Conceptos Jurídicos, 2024; Revista Jurídica del Externado, 2018].

ordinario. Esta desproporcionalidad se justifica no por la gravedad intrínseca del hecho sino por la peligrosidad especial que representa el autor, la necesidad de neutralización preventiva y la función de aseguramiento cognitivo frente al déficit de confianza generado por el comportamiento sistemáticamente contrario a la norma. El incremento punitivo cumple así una doble función: por un lado, la inocuización del sujeto peligroso mediante su separación prolongada de la sociedad y, por otro, el reforzamiento simbólico de la vigencia de la norma ante la sociedad, comunicando de manera enfática que el ordenamiento jurídico mantiene su fuerza vinculante incluso frente a quienes lo desafían sistemáticamente.

La tercera característica se refiere a la supresión o relativización de garantías procesales, mediante la cual el derecho penal del enemigo implica la flexibilización de garantías fundamentales como el derecho de defensa, la presunción de inocencia, el debido proceso y los derechos de gracia, amnistía e indulto. Jakobs justifica esta limitación señalando que surge "la necesidad de un Derecho Procesal del enemigo, que lo excluye de esos derechos, pues se trata de individuos frente a los que ya no rige la presunción de una conducta conforme a Derecho" (Paz-Mahecha, 2010, p. 95). Esta flexibilización procesal se fundamenta en la consideración de que quien ha optado por apartarse sistemáticamente del derecho no puede reclamar el pleno reconocimiento de las garantías que derivan precisamente del respeto al ordenamiento jurídico. Sin embargo, esta relativización no implica la supresión absoluta de todas las garantías sino su modulación en función de la evaluación de la peligrosidad específica y las necesidades de investigación y juicio eficaces.

La cuarta característica consiste en el enfoque en la peligrosidad del autor, que contrasta fundamentalmente con el derecho penal del hecho tradicional. Mientras el derecho penal ordinario se centra en la conducta realizada, el derecho penal del enemigo pone el acento en las características personales del autor, su potencial de peligrosidad futura, su capacidad de desestabilización normativa y la evaluación de la confiabilidad respecto al cumplimiento futuro de las normas jurídicas. Este cambio de paradigma implica una transición desde un modelo de responsabilidad basado en actos específicos hacia un modelo centrado en la peligrosidad y la pertenencia a categorías consideradas estructuralmente amenazantes para el orden social. La

legitimidad de este enfoque se sustenta en la consideración de que ciertas categorías de sujetos han demostrado de manera consistente su rechazo hacia las expectativas normativas básicas, justificando así una aproximación preventiva que privilegia la protección social sobre la garantía individual.

Para comprender adecuadamente el derecho penal del enemigo resulta fundamental analizar el concepto normativo de persona desarrollado por Jakobs, el cual constituye el núcleo teórico que permite distinguir entre ciudadano y enemigo. Persona no es sinónimo de ser humano, sino que constituye una categoría jurídico-social que se adquiere mediante el cumplimiento de determinadas expectativas normativas. Como explica Camere Figueroa (2023), "ser persona en Derecho implica trascender a esa individualidad y posibilitar la confiabilidad en la orientación social. En ese sentido, la persona en derecho debe cumplir con las expectativas que se le asignan; por tanto, al cumplir con su rol garantiza la seguridad en la orientación de las demás personas en sociedad" (p.77). Esta conceptualización implica que la calidad de persona en derecho no es un atributo natural sino un estatus que debe ser continuamente refrendado mediante el comportamiento conforme a las expectativas sociales básicas.

#### **4.2 Aplicación del Derecho Penal del Enemigo al Crimen Organizado**

La aplicación del derecho penal del enemigo al crimen organizado encuentra su justificación teórica en la consideración de este fenómeno como una amenaza estructural al orden social que requiere respuestas excepcionales. El crimen organizado no constituye simplemente una modalidad agravada de delincuencia común, como hemos mencionado anteriormente, sino que representa una forma de criminalidad cualitativamente diferente que se caracteriza por su persistencia temporal, compartimentación organizacional, capacidad corruptora, profesionalización y poder desestabilizador. Estas características configuran estructuras delictivas duraderas que trascienden actos individuales y generan un déficit específico de seguridad cognitiva que justifica medidas excepcionales. La naturaleza estructural del crimen organizado implica que su combate no puede limitarse a la persecución de delitos individuales, sino que requiere una

aproximación sistémica que reconozca la amenaza que representan las organizaciones criminales en cuanto a sí mismas.

Las organizaciones criminales representan una forma especial de criminalidad que erosiona la vigencia efectiva de las normas jurídicas y genera espacios de ilegalidad que compiten con la autoridad estatal. Como explica Gutiérrez Santos (2019), "la delincuencia organizada la concebimos como un delito de estatus, un delito de pertenencia a una agrupación delictiva, con lo cual las amenazas a la seguridad ciudadana se hacen públicas y, por lo tanto, se debe combatir normativamente" (p.373). Esta conceptualización permite entender que el crimen organizado no se agota en la comisión de delitos específicos, sino que constituye una forma permanente de desafío al monopolio estatal de la violencia legítima y una manifestación sistemática de rechazo hacia las expectativas normativas fundamentales de la convivencia social. La pertenencia a una organización criminal implica así, una decisión consciente de apartarse del derecho y ubicarse en una posición de enemistad estructural frente al ordenamiento jurídico.

La insuficiencia estructural del derecho penal ordinario frente al crimen organizado se manifiesta en múltiples dimensiones que justifican la necesidad de herramientas especializadas. En primer lugar, las limitaciones probatorias derivadas de la dificultad para penetrar estructuras compartimentadas hacen que los mecanismos tradicionales de investigación resulten inadecuados para descubrir y documentar las actividades criminales organizadas. La compartimentación organizacional<sup>4</sup>, que constituye una característica estratégica de las organizaciones criminales sofisticadas, impide que los métodos de investigación tradicionales accedan a información relevante sobre la estructura, funcionamiento y actividades de estas organizaciones. En segundo lugar, la temporalidad de las investigaciones ordinarias contrasta con la agilidad y capacidad de adaptación de las organizaciones criminales, que pueden modificar sus estructuras, métodos y ubicaciones con mayor

---

<sup>4</sup> La compartimentación organizacional se refiere a la división interna estructurada y segmentada de las organizaciones criminales en unidades, células o grupos diferenciados que operan con autonomía relativa, limitando la información compartida entre ellas para dificultar investigaciones y penetración policial. Esta estrategia protege a los líderes y permite que la organización funcione a pesar de la captura o desarticulación de algunos de sus miembros. En el contexto colombiano, esta característica ha sido documentada en grupos como las BACRIM y GAO, cuyas estructuras responden a modelos de redes segmentadas que potencian la resiliencia organizacional y la continuidad operativa frente a intervenciones judiciales.

rapidez que la capacidad de respuesta del sistema de justicia ordinario. En tercer lugar, el enfoque individualista del derecho penal clásico, diseñado para hechos puntuales y responsabilidades individuales, resulta inadecuado frente a estructuras permanentes de criminalidad que operan mediante división de funciones y responsabilidades colectivas. Finalmente, las medidas patrimoniales ordinarias no logran afectar efectivamente el patrimonio criminal que constituye el motor económico de estas organizaciones, permitiendo que mantengan su capacidad operativa incluso cuando algunos de sus miembros son procesados individualmente.

En el derecho penal del enemigo aplicado al crimen organizado se produce un cambio fundamental de paradigma que transita desde el derecho penal del hecho hacia el derecho penal del autor. Este cambio se justifica porque la mera pertenencia a una organización criminal ya constituye una fuente de peligrosidad que erosiona la seguridad cognitiva de la norma y una comunicación contraria al ordenamiento jurídico. Como explica Camere Figueroa (2023), "solo en relación con aquellos sujetos que se han despersonalizado, que no generan seguridad cognitiva suficiente en cuanto a seguir y orientarse con base en la norma (enemigos), es que se puede entender que conspirar y ofrecer son comportamientos que generan ya una lesividad" (p.86). La legitimidad de este cambio de paradigma se sustenta en el reconocimiento de que las organizaciones criminales operan mediante la creación de identidades colectivas que se definen precisamente por su oposición sistemática al derecho, configurando así formas institucionalizadas de enemistad hacia el ordenamiento jurídico.

### **4.3 Críticas y Defensas del Modelo**

Las principales objeciones al derecho penal del enemigo provienen del sector garantista de la doctrina, que considera que este modelo viola la dignidad humana al negar la calidad de persona a ciertos individuos, rompe el principio de igualdad al establecer diferencias injustificadas entre ciudadanos, vulnera el debido proceso al suprimir garantías procesales fundamentales y fomenta el autoritarismo al abrir la puerta a excesos del poder punitivo. Como señala Paz-Mahecha (2010), "el Derecho Penal del enemigo es inadmisibles en un Estado de derecho" (p.116) por múltiples razones que van desde el desconocimiento de la dignidad humana hasta el fomento

del Estado totalitario. Adicionalmente, los críticos argumentan el riesgo de una "pendiente resbaladiza" que puede llevar a una expansión descontrolada de medidas excepcionales, contaminando todo el sistema penal y erosionando gradualmente las garantías fundamentales que caracterizan al Estado de Derecho (Gómez, 2023). Esta preocupación se fundamenta en la observación histórica de que las medidas de excepción tienden a normalizarse y expandirse más allá de sus ámbitos de aplicación originalmente previstos.

La aplicación del derecho penal del enemigo al contexto del crimen organizado colombiano genera reservas significativas entre expertos y operadores del sistema de justicia. Como enfatiza un académico y exfiscal general entrevistado para esta investigación, "si usted me pregunta si nosotros debemos tener derecho penal del enemigo para perseguir el crimen organizado, la respuesta que yo claramente le voy a dar es no. Y un tajante no... No hay que aplaudir, no hay que celebrar el derecho penal del enemigo, porque el derecho penal del enemigo implica afectación de garantías a los ciudadanos" (Entrevista Jorge Perdomo, octubre 2025). Esta posición no implica resignación ante el crimen organizado, sino una comprensión matizada de los riesgos normativos que implica: "Derecho penal del enemigo es una descripción, no es un deseo... No podemos nosotros pretender querer derecho penal del enemigo. Eso, de entrada, es tremendamente antiliberal. Eso es tremendamente antigarantista. Eso es impresentable" (Entrevista Jorge Perdomo, octubre 2025). Esta perspectiva crítica desde la práctica judicial subraya que el derecho penal del enemigo no debe ser celebrado como modelo deseable, sino entendido como una realidad descriptiva que debe ser limitada y excepcional. El riesgo de normalización identificado por operadores judiciales coincide con las advertencias doctrinarias sobre la "pendiente resbaladiza": la eventual aceptación de medidas excepcionales como parte ordinaria del arsenal punitivo estatal erosionaría progresivamente las garantías que sustentan la legitimidad democrática del sistema penal.

Sin embargo, los defensores del concepto responden que se trata de una categoría científico-descriptiva que identifica una realidad existente sin crear enemigos, sino describiendo diferenciaciones ya presentes en la legislación donde entrarían las leyes antimafia. Es necesario para evitar la contaminación del derecho penal ordinario y permite una aplicación más garantista al delimitar claramente los ámbitos

de aplicación. Como explica Polaino-Orts (2013), "precisamente para evitar la contaminación existe y debe existir en los Estados de Derecho un Derecho penal del enemigo nítidamente delimitado del Derecho penal del ciudadano" (p.34). Desde la perspectiva funcionalista se argumenta que las amenazas excepcionales requieren respuestas excepcionales, la ineficacia del derecho penal ordinario justifica medidas especiales, es mejor un derecho penal del enemigo regulado y limitado que uno aplicado de facto sin controles, y la seguridad cognitiva es un presupuesto necesario para la libertad efectiva. La alternativa a un derecho penal del enemigo explícito y regulado no es necesariamente un sistema más garantista, sino potencialmente un sistema donde las medidas excepcionales se apliquen de manera encubierta y sin los controles apropiados.

La tensión fundamental entre las posiciones críticas y defensoras radica en reconocer la necesidad de herramientas efectivas sin normalizar medidas excepcionales que erosionen el Estado de Derecho. Como plantea el experto consultado en entrevista, "lo que sí es cierto es que las sociedades modernas necesitan herramientas útiles y efectivas en la lucha contra los fenómenos criminales de la modernidad y los fenómenos criminales de la actualidad, como el crimen organizado, ameritan tal vez que nosotros utilicemos herramientas que implican mayores injerencias en los derechos fundamentales" (Entrevista Jorge Perdomo, octubre 2025). El riesgo crítico identificado tanto por la doctrina como por los operadores judiciales es la normalización de la excepción: "Por qué es importante esa diferenciación entre un derecho penal más garantista y otro menos garantista? Porque si yo no hago esa diferenciación corro el riesgo de normalizar el atentado o la intromisión más fuerte en los derechos fundamentales del ciudadano, algo inaceptable en un Estado de derecho" (Entrevista Jorge Perdomo, octubre 2025). Esta advertencia coincide con las preocupaciones garantistas sobre la "pendiente resbaladiza", sugiriendo que la legitimidad de medidas excepcionales depende críticamente de su carácter verdaderamente excepcional y de la existencia de salvaguardas institucionales que impidan su expansión descontrolada.

El ordenamiento colombiano ya contiene manifestaciones que podrían catalogarse dentro del paradigma del derecho penal del enemigo, evidenciando que el debate no es abstracto sino sobre límites y proporcionalidad de instrumentos ya operativos: "La

interceptación de comunicaciones o las entregas vigiladas, por ejemplo, que son hoy en día instrumentos de investigación que están en el Código Penal colombiano, en el código procesal colombiano que se ejercen todo el tiempo, son sin duda manifestaciones de algo que llamaríamos nosotros derecho penal del enemigo. Por qué? Porque son manifestaciones de una forma de luchar contra el crimen donde aprobamos injerencias demasiado fuertes en la libertad, en la intimidad, en los derechos de los procesados. Pero hoy en día nadie duda que necesitamos esas medidas de investigación para poder luchar contra el crimen organizado" (Entrevista Jorge Perdomo, octubre 2025). Esta realidad empírica sugiere que el sistema colombiano ya opera con medidas que implican restricciones significativas a derechos fundamentales, justificadas por la naturaleza del crimen organizado. El desafío, entonces, no consiste en rechazar abstractamente cualquier forma de derecho penal del enemigo, sino en establecer salvaguardas institucionales robustas que eviten que estas excepciones se conviertan en regla general del sistema punitivo, manteniendo su carácter verdaderamente excepcional y su sometimiento a controles judiciales efectivos.

Para resolver la tensión entre eficacia y garantías, la doctrina funcionalista, defendida por Roxin, propone una serie de principios orientadores que permiten una implementación legítima del derecho penal del enemigo (Polaino-Orts, 2013; Camere Figueroa, 2023). El principio de excepcionalidad limita su aplicación a casos que justifiquen medidas extraordinarias, requiriendo una evaluación rigurosa de la necesidad de recurrir a instrumentos excepcionales en cada caso específico (Polaino-Orts, 2009). El principio de proporcionalidad exige que las medidas sean adecuadas al nivel de amenaza representado, estableciendo una relación equilibrada entre la intensidad de la respuesta estatal y la magnitud del peligro identificado (Jakobs, 2003). El principio de subsidiariedad establece que sólo procede cuando los medios ordinarios resulten insuficientes, garantizando que el derecho penal del enemigo funcione efectivamente como ultima ratio del sistema penal (Polaino-Orts, 2012). El principio de temporalidad requiere que las medidas excepcionales tengan límites temporales definidos, evitando su perpetuación indefinida y asegurando revisiones periódicas de su necesidad (Jakobs & Cancio Meliá, 2003). Finalmente, el principio de revisión demanda la evaluación periódica de la necesidad y efectividad de las medidas, permitiendo ajustes en función de la

evolución de las circunstancias que originalmente justificaron su implementación (Polaino-Orts, 2013).

La implementación legítima del derecho penal del enemigo requiere salvaguardas institucionales que incluyen un marco legal claro con definición precisa de supuestos de aplicación, evitando la discrecionalidad excesiva en la identificación de enemigos y estableciendo criterios objetivos para la aplicación de medidas excepcionales (Jakobs, 2006). El control judicial efectivo mediante supervisión independiente de las medidas excepcionales garantiza que su aplicación se realice dentro de marcos legales apropiados y con respeto a los derechos fundamentales que permanecen vigentes incluso en contextos de excepción (Grosso García, 2007). La limitación temporal con establecimiento de plazos máximos de aplicación impide la perpetuación indefinida de medidas excepcionales y asegura revisiones periódicas de su justificación (Polaino-Orts, 2009). La proporcionalidad estricta entre la medida y la amenaza requiere evaluaciones caso por caso que consideren tanto la intensidad del peligro como la idoneidad de las medidas propuestas (Jakobs, 2003). Finalmente, el respeto al núcleo esencial mediante el mantenimiento de garantías mínimas irrenunciables establece límites absolutos que no pueden ser transgredidos en ninguna circunstancia, preservando así la dignidad humana fundamental incluso en contextos de aplicación del derecho penal del enemigo (Camere Figueroa, 2023).

Jakobs mismo reconoce la necesidad de limitaciones al señalar que el derecho penal del enemigo "no es una regulación para la aniquilación ilimitada, sino, en un Estado de Derecho administrado con inteligencia, una última ratio que es aplicada conscientemente en cuanto excepción" (Jakobs, 2003, p. 107). Esta formulación implica que no todo está permitido contra el enemigo, que las medidas deben estar jurídicamente reguladas, que su aplicación debe ser excepcional y consciente, y que debe existir supervisión estatal de su implementación (Jakobs & Cancio Meliá, 2003). El derecho penal del enemigo legítimo se distingue así tanto del derecho penal ordinario como de formas autoritarias de control social, ocupando un espacio intermedio caracterizado por la excepcionalidad controlada y la proporcionalidad supervisada (Polaino-Orts, 2009).

El derecho penal del enemigo, desde la perspectiva funcionalista desarrollada por Jakobs, constituye una respuesta teórica a la realidad de amenazas excepcionales que no pueden ser adecuadamente enfrentadas por el derecho penal ordinario (Jakobs, 2006). Su aplicación al crimen organizado se justifica por las características específicas de este fenómeno como amenaza estructural al orden social, que requiere respuestas sistémicas más allá de la persecución de delitos individuales (Gutiérrez Santos, 2019). Sin embargo, su implementación requiere el respeto estricto de principios limitadores, defendidos por el funcionalismo de Claude Roxin, que garanticen su carácter excepcional, proporcional y controlado, evitando tanto la ineficacia frente a amenazas reales como la deriva autoritaria que podría comprometer los fundamentos del Estado de Derecho (Grosso García, 2007). La perspectiva de operadores judiciales consultados subraya que este equilibrio no es meramente teórico sino de vital importancia práctica: la diferenciación clara entre un derecho penal garantista y otro excepcional es necesaria precisamente para evitar la normalización de injerencias extraordinarias en derechos fundamentales. La clave está en encontrar el equilibrio entre la necesidad de respuestas eficaces ante amenazas reales y el mantenimiento de los principios fundamentales del Estado de Derecho, reconociendo que este equilibrio requiere ajustes constantes en función de la evolución tanto de las amenazas como de las capacidades institucionales de respuesta (Polaino-Orts, 2012).

En el contexto específico de la pertinencia de una ley antimafia para Colombia, este marco teórico proporciona la fundamentación conceptual para evaluar tanto la legitimidad como las condiciones necesarias para la implementación de medidas excepcionales contra el crimen organizado, siempre dentro de los límites constitucionales y con las salvaguardas apropiadas que garanticen que la respuesta estatal mantenga su carácter democrático y proporcional (Camere Figueroa, 2023). Como advierte la experiencia de operadores judiciales, la existencia de herramientas excepcionales ya presentes en el ordenamiento colombiano, como interceptaciones de comunicaciones y entregas vigiladas, demuestra que el debate real no es sobre si Colombia debe o no incorporar elementos del derecho penal del enemigo, sino sobre cómo delimitar, controlar y supervisar efectivamente estas herramientas para evitar su normalización y expansión descontrolada que comprometería irreversiblemente las garantías constitucionales fundamentales

## **5 Conclusiones y recomendaciones**

### **5.1 Síntesis de Hallazgos Principales**

Esta investigación ha examinado sistemáticamente la pertinencia de una ley antimafia especializada para Colombia mediante el análisis de tres dimensiones fundamentales: el contexto del crimen organizado nacional, la evidencia empírica internacional sobre efectividad de legislaciones antimafia, y el marco teórico del derecho penal del enemigo como fundamento conceptual para medidas excepcionales. La convergencia de hallazgos provenientes del análisis documental, la evidencia empírica comparada y las perspectivas de operadores judiciales consultados permite construir una evaluación comprehensiva sobre la necesidad, viabilidad y condiciones de implementación de un instrumento normativo especializado para enfrentar el crimen organizado en Colombia.

El análisis del contexto colombiano revela la persistencia y transformación del crimen organizado como amenaza estructural al orden social y la efectividad del Estado. Las organizaciones criminales contemporáneas—particularmente los Grupos Armados Organizados (GAO) como el Clan del Golfo (392 municipios), las disidencias de las FARC (299 municipios) y el ELN (232 municipios), ejercen formas de control territorial y social que trascienden la mera comisión de delitos individuales, configurando "contra-instituciones" que compiten directamente con la autoridad estatal. La evidencia empírica documenta el impacto devastador de estas organizaciones: 1,673 líderes sociales asesinados entre 2016-2023, incremento del 11% en extorsiones durante 2024, y expansión territorial sostenida de las principales organizaciones criminales. Esta realidad confirma que el crimen organizado en Colombia no constituye un fenómeno marginal sino una amenaza sistemática a la gobernabilidad democrática y la seguridad ciudadana.

El examen del marco normativo actual identificó limitaciones estructurales significativas que comprometen la efectividad estatal frente al crimen organizado. La dispersión de herramientas penales, incluyendo la Ley 1908 de 2018, la extinción de dominio, la legislación sobre lavado de activos y los regímenes transicionales,

genera problemas de coordinación interinstitucional que, como señaló un fiscal especializado entrevistado, produce "un caos en el sentido de que hay muchas jurisdicciones que manejan temas distintos" sin comunicación efectiva entre entidades. Esta fragmentación normativa favorece al crimen organizado al impedir la construcción de casos complejos contra estructuras organizacionales. Adicionalmente, el enfoque predominantemente punitivo sobre individuos descuida la dimensión económica crucial: las organizaciones mantienen su "músculo financiero" intacto, permitiendo reemplazar miembros capturados mientras preservan su capacidad operativa fundamental.

La evidencia empírica internacional sobre efectividad de legislaciones antimafia proporciona lecciones valiosas para el contexto colombiano. La experiencia italiana documenta impactos mensurables: confiscación de €32 mil millones en activos criminales entre 1982-2020, reducción del 60% en homicidios relacionados con actividad mafiosa en Palermo entre 1992-2000, y erosión significativa del sistema de extorsión ("pizzo") que cayó del 80% de comerciantes pagando en 1992 al 15% en 2015. La experiencia estadounidense con RICO revela efectividad excepcional como herramienta fiscal (91.3% de practicantes la consideran efectiva), facilitando el cumplimiento del estándar probatorio "más allá de duda razonable" (78.3%) y permitiendo la desarticulación sistemática de las principales familias mafiosas tradicionales. Sin embargo, la evidencia también documenta limitaciones significativas: efectividad disuasoria limitada (solo 17.4% la considera efectiva en este aspecto), aplicación discriminatoria percibida (47.8% identifica sesgo contra grupos étnicos minoritarios), y ramificaciones negativas significativas (95.7% identifica consecuencias no intencionadas).

El marco teórico del derecho penal del enemigo, desarrollado por Jakobs y analizado críticamente por múltiples autores, proporciona fundamento conceptual para comprender tanto las posibilidades como los riesgos de medidas excepcionales contra el crimen organizado. La teoría identifica correctamente que organizaciones criminales generan un "déficit de aseguramiento cognitivo" que erosiona la confianza ciudadana en la efectividad de las normas, justificando respuestas sistémicas que trascienden la persecución de delitos individuales. No obstante, la aplicación de este marco teórico requiere salvaguardas institucionales robustas.

Como enfatizó un experto judicial consultado, "si usted me pregunta si nosotros debemos tener derecho penal del enemigo para perseguir el crimen organizado, la respuesta que yo claramente le voy a dar es no. Y un tajante no." Esta perspectiva crítica no implica resignación ante el crimen organizado sino comprensión matizada de que las herramientas excepcionales deben ser verdaderamente excepcionales, temporal y proporcionalmente limitadas, y sometidas a controles judiciales efectivos.

## **5.2 Evaluación de Pertinencia: Una Ley Antimafia para Colombia**

La evaluación de la pertinencia de una ley antimafia especializada para Colombia requiere considerar simultáneamente la evidencia sobre necesidad, viabilidad y riesgos potenciales. La convergencia de hallazgos sugiere una conclusión matizada: una ley antimafia podría ser pertinente para Colombia si, y solo si, se diseña e implementa bajo condiciones específicas que equilibren efectividad operacional con preservación de garantías constitucionales fundamentales.

Entre los argumentos que respaldan la pertinencia se encuentran la evidencia de insuficiencias estructurales en el marco actual proporciona el fundamento más sólido para considerar herramientas especializadas. Las limitaciones identificadas, dispersión normativa, enfoque individual que descuida la dimensión económica, ausencia de mecanismos efectivos para atacar estructuras organizacionales, y problemas de coordinación interinstitucional, no constituyen deficiencias menores que puedan resolverse mediante ajustes administrativos, sino problemas sistemáticos que requieren reformas normativas comprehensivas. Como señaló un fiscal especializado entrevistado, "el operador jurídico, el Estado, no puede quedarse limitado simplemente a la persecución penal de personas... Las estructuras criminales han entendido ese fenómeno y ellos se aprovechan de esa situación." Esta realidad empírica, confirmada por la persistencia e incluso expansión del crimen organizado pese a esfuerzos estatales significativos, evidencia que las herramientas actuales resultan insuficientes para generar impactos estructurales en organizaciones criminales sofisticadas.

La evidencia internacional sobre efectividad de legislaciones antimafia especializadas demuestra que herramientas bien diseñadas pueden generar

impactos mensurables en el control territorial y la capacidad operativa de organizaciones criminales. La experiencia italiana documenta transformaciones fundamentales en territorios históricamente controlados por mafias, mientras que la experiencia estadounidense evidencia que marcos normativos especializados facilitan significativamente la construcción de casos complejos contra estructuras organizacionales. Para Colombia, donde organizaciones como el Clan del Golfo operan con características comparables a mafias tradicionales, control territorial extenso, diversificación de actividades ilícitas, capacidad corruptora y persistencia temporal, estas herramientas especializadas podrían ofrecer ventajas significativas sobre instrumentos ordinarios que han demostrado limitaciones estructurales.

La dimensión económica del crimen organizado constituye un ámbito donde herramientas especializadas podrían generar impactos particularmente significativos. Como enfatizó un fiscal entrevistado, "las estructuras criminales están tan fuertes económicamente que para el día de mañana pueden tener 40 hojas de vida y contratar a las 40 personas. ¿Por qué? Porque continúan con el músculo financiero." La evidencia italiana sobre confiscación de €32 mil millones en activos criminales demuestra que medidas patrimoniales especializadas, incluyendo inversión de carga probatoria, procedimientos administrativos independientes de condenas penales, y sistemas efectivos de administración de bienes incautados, pueden impactar significativamente la base económica de organizaciones criminales. Para Colombia, donde organizaciones generan ingresos estimados en cientos de millones de dólares anuales, herramientas patrimoniales más robustas constituirán un complemento crucial a las capacidades punitivas tradicionales.

La especialización institucional que acompañaría una ley antimafia podría generar beneficios sistémicos que trascienden las herramientas normativas específicas. La experiencia internacional demuestra consistentemente que la efectividad de legislaciones antimafia depende críticamente de capacidades institucionales especializadas: fiscalías con competencia nacional y recursos tecnológicos avanzados, unidades investigativas dedicadas con capacidades de inteligencia estratégica, sistemas robustos de protección a testigos y colaboradores, tribunales especializados con magistrados capacitados en dinámicas de crimen organizado, y sistemas integrados de información. Colombia posee ventajas comparativas, un

sistema judicial relativamente desarrollado, experiencia previa con justicia especializada, y marco constitucional que permite medidas excepcionales bajo condiciones específicas, que facilitarían la implementación de estas capacidades especializadas.

Subsisten preocupaciones y riesgos identificados. La aplicación discriminatoria constituye un riesgo significativo documentado por la evidencia internacional. El hallazgo de que 47.8% de practicantes estadounidenses perciben aplicación discriminatoria de RICO, particularmente contra grupos étnicos minoritarios, advierte que legislaciones antimafia pueden generar sesgos sistemáticos si no incorporan salvaguardas apropiadas. Para Colombia, donde existe diversidad étnica significativa e historias de discriminación institucional, el diseño de una ley antimafia requeriría mecanismos explícitos para prevenir aplicación sesgada: criterios objetivos y específicos para identificación de organizaciones criminales, supervisión judicial robusta con revisión periódica obligatoria, sistemas de rendición de cuentas con monitoreo externo, y capacitación especializada sobre aplicación equitativa.

La expansión descontrolada de medidas excepcionales representa otro riesgo crítico. La evidencia estadounidense documenta que RICO se ha expandido más allá de su propósito original: 82.6% de practicantes indican que ya no se utiliza principalmente para procesar organizaciones criminales tradicionales, aplicándose en cambio a pandillas callejeras y estructuras menos sofisticadas. Esta "pendiente resbaladiza" confirma advertencias doctrinarias sobre la tendencia de medidas excepcionales a normalizarse y expandirse. Como señaló un experto consultado, "si yo no hago esa diferenciación [entre derecho penal garantista y excepcional] corro el riesgo de normalizar el atentado o la intromisión más fuerte en los derechos fundamentales del ciudadano, algo inaceptable en un Estado de derecho." Para Colombia, prevenir esta deriva requeriría salvaguardas institucionales robustas que mantengan el carácter verdaderamente excepcional de herramientas especializadas.

Las limitaciones disuasorias identificadas en la evidencia empírica cuestionan uno de los objetivos teóricos principales de legislaciones antimafia. Solo 17.4% de practicantes estadounidenses consideran RICO efectiva como disuasión, sugiriendo

que su impacto se limita principalmente a capacidad fiscal sin generar efectos preventivos significativos. Esta limitación implica que una ley antimafia colombiana no debería concebirse como solución definitiva al crimen organizado sino como herramienta complementaria que debe acompañarse de estrategias preventivas, programas de desarrollo social en territorios vulnerables, y fortalecimiento institucional comprehensivo.

Los costos sistémicos documentados por la evidencia internacional merecen consideración cuidadosa. El hallazgo de que 95.7% de practicantes identifican ramificaciones negativas significativas de RICO, incluyendo culpabilidad por asociación, complejidad de mega-juicios, y dificultades para defensores indigentes, advierte que la efectividad de legislaciones antimafia debe evaluarse considerando no solo éxitos fiscales sino también costos para el sistema de justicia. Para Colombia, donde el sistema judicial enfrenta saturación significativa, la implementación de procedimientos complejos requeriría inversiones institucionales sustanciales en capacidades especializadas, infraestructura tecnológica y recursos humanos calificados.

### **5.3 Condiciones para Implementación Legítima y Efectiva**

La conclusión de esta investigación es que una ley antimafia podría ser pertinente para Colombia bajo condiciones específicas que equilibren efectividad operacional con preservación de garantías constitucionales. Estas condiciones no constituyen recomendaciones opcionales sino requisitos fundamentales para una implementación legítima:

#### **Condición 1: Marco Legal Excepcionalmente Claro y Limitado**

Una ley antimafia colombiana requeriría definiciones precisas de "organización criminal" que eviten la amplitud problemática identificada en la Ley 1908 de 2018. Como señaló un experto entrevistado, definiciones vagas como "¿Qué es un GDO? Esa definición, nada de eso está claro en esa ley" generan problemas aplicativos significativos. El marco legal debe establecer criterios objetivos y específicos incluyendo: número mínimo de miembros con umbrales diferenciados según nivel de

sofisticación, permanencia temporal demostrable (mínimo 6-12 meses de operación continua), estructura organizacional con división de funciones y jerarquía identificable, actividades ilícitas sistemáticas que generen beneficios económicos significativos, y capacidad de afectación social medible (control territorial, violencia sistemática, corrupción institucional). Estos criterios deben aplicarse conjuntamente, no alternativamente, para evitar expansión indiscriminada del ámbito de aplicación.

#### Condición 2: Enfoque Prioritario en Dimensión Económica

La lección más clara de la evidencia internacional es que el ataque efectivo al crimen organizado requiere priorizar la dimensión económica sobre la mera persecución punitiva individual. Una ley antimafia colombiana debe incorporar herramientas patrimoniales robustas incluyendo: inversión estratégica de carga probatoria para activos desproporcionados con ingresos legales, procedimientos administrativos de extinción de dominio independientes y paralelos a procesos penales, criterios técnicos para identificación de activos criminales mediante análisis financiero forense especializado, sistemas efectivos de administración y reutilización social de bienes incautados que prevengan deterioro, y coordinación interinstitucional obligatoria entre fiscalía, UIAF, DIAN y otras entidades relevantes. Como enfatizó un fiscal entrevistado, el objetivo debe ser que las organizaciones pierdan su "músculo financiero" que les permite absorber capturas individuales mediante reemplazos operacionales.

#### Condición 3: Especialización Institucional Integral

La efectividad de una ley antimafia depende críticamente de capacidades institucionales especializadas que trascienden la mera creación de tipos penales. La implementación requeriría: Fiscalías especializadas con competencia nacional, autonomía operativa, presupuesto dedicado y acceso a tecnologías avanzadas de análisis de datos, comunicaciones interceptadas y trazabilidad financiera. Unidades investigativas especializadas de Fiscalía y Policía Judicial con capacitación continua en dinámicas de crimen organizado, técnicas de inteligencia estratégica, y análisis de redes criminales. Sistemas robustos de protección a testigos y colaboradores con recursos suficientes, protocolos actualizados y capacidad de respuesta rápida ante

amenazas. Tribunales especializados con magistrados capacitados específicamente en complejidades de crimen organizado, procedimientos especializados y evidencia compleja. Sistemas integrados de información que faciliten intercambio ágil entre entidades, seguimiento de investigaciones multijurisdiccionales, y detección de patrones organizacionales.

#### Condición 4: Salvaguardas Contra Aplicación Discriminatoria

Para prevenir los sesgos documentados en la experiencia internacional, una ley antimafia colombiana debe incorporar mecanismos explícitos de protección: Criterios objetivos de activación que eviten discrecionalidad excesiva en identificación de "organizaciones criminales", con requisitos probatorios específicos y evidencia documentable. Supervisión judicial robusta con control judicial previo para medidas invasivas, revisión periódica obligatoria de medidas excepcionales, y posibilidad de recurso efectivo contra designaciones como organización criminal. Sistemas de rendición de cuentas con reportes públicos periódicos sobre aplicación (desagregados por tipo de organización, región geográfica, perfil demográfico), auditorías independientes de aplicación equitativa, y mecanismos de queja accesibles para afectados.

#### Condición 5: Limitación Temporal y Revisión Obligatoria

Para evitar normalización de medidas excepcionales, la ley debe incorporar límites temporales explícitos: Vigencia inicial limitada (5 años) con evaluación obligatoria de efectividad y necesidad al finalizar este período. Cláusulas de revisión automática que requieran aprobación legislativa específica para renovación, basada en evidencia empírica de resultados. Indicadores específicos de éxito que incluyan no solo métricas fiscales (arrestos, condenas, confiscaciones) sino también indicadores de impacto social (reducción de violencia, recuperación de control territorial estatal, mejora en confianza institucional). Mecanismos de terminación automática si indicadores de efectividad no se cumplen o si costos sistémicos (ramificaciones negativas, aplicación discriminatoria) superan beneficios documentables.

#### Condición 6: Principios Limitadores Operacionalizados

Los principios teóricos identificados por la doctrina funcionalista deben traducirse en requisitos operativos específicos: Excepcionalidad operacionalizada mediante requisito de demostrar insuficiencia de herramientas ordinarias antes de activar procedimientos especiales, con carga probatoria sobre autoridades que solicitan aplicación. Proporcionalidad estricta mediante evaluación caso por caso que relacione intensidad de medidas con nivel específico de amenaza documentada, evitando aplicación automática de medidas máximas. Subsidiariedad verificable mediante evaluación sistemática de por qué herramientas existentes (Ley 1908, extinción de dominio, procedimientos ordinarios fortalecidos) resultan insuficientes en caso específico. Temporalidad definida con límites máximos para medidas específicas (detención preventiva, interceptaciones, vigilancia especial) y revisión judicial periódica obligatoria de continuidad de necesidad.

#### **5.4 Recomendaciones para Tomadores de Decisiones**

##### **Recomendación 1: Implementación Gradual y Evaluativa**

En lugar de implementación integral inmediata, se recomienda aproximación por fases que permita aprendizaje institucional y ajustes basados en evidencia: Fase 1: Fortalecimiento patrimonial focalizándose en mejorar capacidades de extinción de dominio, análisis financiero forense, y administración de bienes incautados, sin introducir aún tipos penales especializados o procedimientos excepcionales. Fase 2: Especialización institucional mediante creación de unidades especializadas, capacitación intensiva, y sistemas integrados de información, evaluando impactos de mejoras patrimoniales antes de expandir herramientas. Fase 3: Herramientas procesales especializadas en el caso en el que la evaluación de fases anteriores demuestre insuficiencia persistente, introduciendo gradualmente procedimientos especiales con monitoreo continuo de efectividad y efectos colaterales.

##### **Recomendación 2: Pilotaje Territorial Focalizado**

Siguiendo el ejemplo francés en Córcega, se recomienda implementación inicial en territorios específicos con mayor presencia de crimen organizado y capacidades

institucionales más desarrolladas: Selección de 2-3 departamentos/ciudades piloto basada en indicadores objetivos (presencia territorial de GAO/GDO, índices de violencia, capacidades institucionales locales). Concentración de recursos especializados (fiscales, investigadores, tecnología) en estos territorios para maximizar probabilidad de impactos demostrables. Evaluación rigurosa de resultados en territorios piloto antes de expansión nacional, midiendo tanto efectividad (reducción de violencia, desarticulación organizacional, confiscaciones patrimoniales) como efectos colaterales (aplicación discriminatoria, saturación judicial, costos sistémicos). Expansión gradual basada en evidencia empírica de éxito en pilotos, con ajustes normativos incorporando lecciones aprendidas.

### Recomendación 3: Inversión Institucional Prioritaria

Antes de crear nuevas herramientas normativas, priorizar inversión en capacidades institucionales: Tecnología especializada para análisis de datos, comunicaciones interceptadas, trazabilidad financiera y modelamiento de redes criminales. Recursos humanos especializados mediante contratación y capacitación continua de fiscales, investigadores, analistas financieros y personal técnico. Infraestructura física incluyendo instalaciones seguras para testigos protegidos, salas especializadas para audiencias complejas, y centros de coordinación interinstitucional. Sistemas de información integrados que faciliten intercambio ágil entre entidades, evitando la fragmentación informacional actual que favorece al crimen organizado.

### Recomendación 4: Mecanismos de Supervisión Independiente

Establecer desde el inicio mecanismos robustos de supervisión externa: Comisión de seguimiento multisectorial con participación de academia, sociedad civil, organismos de control y expertos internacionales, con mandato de monitorear aplicación y efectividad. Reportes públicos periódicos (trimestrales) sobre indicadores clave de aplicación, efectividad y efectos colaterales, con datos desagregados que permitan identificar sesgos. Auditorías independientes anuales conducidas por entidades externas especializadas, evaluando tanto cumplimiento de salvaguardas como efectividad operacional. Mecanismos de participación ciudadana permitiendo que organizaciones sociales, defensores de derechos humanos y

comunidades afectadas presenten observaciones y preocupaciones sobre aplicación.

#### Recomendación 5: Articulación con Estrategia Integral

Una ley antimafia debe concebirse como componente de estrategia integral contra el crimen organizado, no como solución aislada: Programas de prevención en territorios vulnerables mediante inversión social, oportunidades económicas legales y fortalecimiento de presencia institucional positiva. Estrategias de reintegración para miembros de bajo nivel de organizaciones criminales, ofreciendo alternativas de vida legal con apoyo económico y protección. Reformas institucionales que reduzcan vulnerabilidad a corrupción mediante mejoras salariales, sistemas de integridad robustos, y consecuencias efectivas para funcionarios comprometidos con criminalidad. Coordinación regional e internacional para enfrentar la dimensión transnacional del crimen organizado mediante intercambio de información, operaciones coordinadas y armonización normativa.

#### Recomendación 6: Pensar en nuevos modelos de autoría

Promover la revisión y actualización permanente de los modelos de autoría penal aplicables en Colombia, incentivando el análisis crítico y la eventual incorporación de nuevas figuras jurídicas que respondan a la complejidad actual del crimen organizado. Los decisores deben contemplar tanto el desarrollo normativo como la experiencia comparada para adaptar categorías como la autoría mediata, incluyendo variantes destinadas a estructuras horizontales o en red, y explorar soluciones legislativas y dogmáticas que amplíen las posibilidades de atribución de responsabilidad conforme evoluciona la criminalidad organizada. Esto permitirá cerrar vacíos de impunidad respecto a quienes ejercen control o liderazgo sin intervenir materialmente, facilitando herramientas más eficaces y garantistas para la persecución penal de los nuevos fenómenos criminales complejos.

## 5.5 Consideraciones Finales

Este texto entrega insumos para abordar la discusión sobre la pertinencia de una ley antimafia para Colombia que no puede responderse con un simple "sí" o "no", sino que requiere una evaluación matizada que considere condiciones específicas de diseño e implementación. La evidencia convergente de esta investigación sugiere que herramientas especializadas podrían generar impactos significativos en la lucha contra el crimen organizado si, y sólo si, se implementan bajo condiciones que equilibren efectividad operacional con preservación de garantías constitucionales fundamentales.

Las insuficiencias del marco actual, dispersión normativa, enfoque individual que descuida la dimensión económica, ausencia de mecanismos efectivos para atacar estructuras organizadas de poder, proporcionan fundamento sólido para considerar herramientas especializadas. La evidencia internacional demuestra que legislaciones antimafia bien diseñadas pueden generar impactos medibles en control territorial y capacidad operativa de organizaciones criminales. Sin embargo, la misma evidencia advierte sobre riesgos significativos: aplicación discriminatoria, expansión descontrolada de medidas excepcionales, limitaciones disuasorias, y costos sistémicos sustanciales. Estas condiciones son indispensables para evitar que la ley se transforme en un instrumento de expansión punitiva.

En última instancia, el crimen organizado se combate con mejores instituciones, mayores capacidades de persecución estatal, y no únicamente con leyes más severas. En suma, una ley antimafia será pertinente sólo si fortalece las capacidades institucionales del Estado, genera impactos verificables en las organizaciones criminales y lo hace dentro de los límites del Estado de derecho.

## Referencias

Alesina, A., Piccolo, S., & Pinotti, P. (2019). Organized crime, violence, and politics. *the review of economic studies*, 83(4), 1499-1532. organized crime, violence, and politics | the review of economic studies | oxford academic(<https://academic.oup.com/restud/article/86/2/457/5060718>)

Alfano, G., Cantabene, C., & de Giudibus, G. (2024). the effectiveness of a certification of legality. evidence from italy's white lists for firms. *journal of economic behavior & organization*, 221, 234-251. <https://doi.org/10.1016/j.jebo.2024.03.009>

Allum, F. (2006). *camorristi, politicians and businessmen: the transformation of organized crime in post-war naples*. leeds: leeds university press. <https://doi.org/10.4324/9781351196512>

Banchón, M. (2025, 6 de marzo). "el crimen organizado se criptofinancia en distintos países" (análisis especializado). *deutsche welle*. <https://www.dw.com/es/el-crimen-organizado-se-criptofinancia-en-distintos-pa%C3%ADses/a-71851769>

Baraldi, A. L. (2024). The dissolution of mafia-infiltrated municipal governments in Italy: effects on public service delivery and democratic participation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 34(2), 298-315.

Barone, G., & Narciso, G. (2015). The effect of organized crime on public funds. *temi di discussione - banca d'Italia*, working paper no. 1027.

<https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/temi-discussione/2013/2013-0916/index.html?com.dotmarketing.htmlpage.language=1>

Becker, G.S. (1974). Crime and punishment: an economic approach. *Journal of Political Economy*, 76(2), 1-54. Crime and punishment: an economic approach (<https://www.nber.org/system/files/chapters/c3625/c3625.pdf>)

Benavides Vanegas, F. S. (2015). Control penal del crimen organizado en Colombia, 1980-2014. *Friedrich-Ebert-Stiftung*.

<https://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/11204.pdf>

Bienrestituido.org. (2022). Por el desmantelamiento de la delincuencia organizada y el crimen. <https://bienrestituido.org.ar/pdf/Proyecto-desmantelamiento.pdf>

Cámara de Representantes de Colombia. (2021, julio 22). Plan nacional de política criminal 2021–2025. Recuperado de la Cámara de Representantes de Colombia.

Camere Figueroa, E. M. (2023). De nuevo, el derecho penal del enemigo: una necesidad para asegurar las condiciones de juridicidad. *Revista Derecho Penal y Criminología*, 44(116), 65-93.

<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derpen/article/view/8354/14418>

Carnevali Rodríguez, R. (2010). La criminalidad organizada: una aproximación al derecho penal italiano, en particular la responsabilidad de las personas jurídicas y la confiscación. *Ius et Praxis*, 16(2), 273-330.

<https://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122010000200010>

Carnevali Rodríguez, R. (2014). hacia un injusto penal de la criminalidad organizada: una propuesta a modo de lege ferenda. revista de derecho (coquimbo), 21(2), 61-101. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-97532014000200003>

Castro, D., & Polanco, L. (2018). Análisis de la ley 1908 de 2018 frente a la legislación penal ordinaria. <https://repository.ucc.edu.co/bitstreams/7b99ccda-4159-4adc-9d10-ca1b66c7bb9f/download>

Conceptos jurídicos. (2024). ¿qué es el bien jurídico en el derecho penal? recuperado de <https://www.conceptosjuridicos.com/co/bien-juridico/>

Congreso de la República de Colombia. (1980). código penal colombiano [decreto 100 de 1980]. diario oficial no. 35.461.

Congreso de la República de Colombia. (2000). código penal colombiano [ley 599 de 2000]. diario oficial no. 44.097.

Congreso de la República de Colombia. (2005, 25 de julio). ley 975 de 2005: por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios [ley de justicia y paz]. diario oficial no. 45.980. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=17161>

Congreso de la República de Colombia. (2013). decreto 3011 de 2013: por el cual se reglamenta parcialmente la ley 1592 de 2012. diario oficial no. 48.963.

Congreso de la República de Colombia. (2018, julio 9). ley 1908 de 2018. diario oficial no. 50.640.

Consejo gremial nacional. (2025). quinto informe – observatorio de seguridad (informe del observatorio de seguridad, diciembre 2024).

[https://cgn.org.co/wp-content/uploads/2025/02/Quinto-Informe-Consejo-Gremial\\_3PM.pdf](https://cgn.org.co/wp-content/uploads/2025/02/Quinto-Informe-Consejo-Gremial_3PM.pdf)

Consejo superior de política criminal. (2021). plan nacional de política criminal 2021-2025. ministerio de justicia y del derecho, colombia.

Confesercenti. (2015). sos empresa: reporte sobre las extorsiones y la usura en italia. roma: confesercenti.

Crónicas antimafia. (2024, octubre 17). la historia y las herramientas en la lucha contra la mafia.

<https://www.cronicasantimafia.com/post/la-historia-y-las-herramientas-en-la-lucha-contra-la-mafia>

Defensoría del pueblo. (2014, 4 de noviembre). defensoría advierte sobre presencia de las bacrim en 168 municipios. recuperado de

<https://www.defensoria.gov.co/en/-/defensor%C3%ADa-advierte-sobre-presencia-de-las-bacrim-en-168-municipios>

Defensoría del pueblo. (2025). extorsión en colombia preocupa a la defensoría del pueblo, pues creció el 20,5% en los últimos cuatro años. comunicado 483/ bogotá, 16 de enero de 2024.

<https://www.defensoria.gov.co/en/-/extorsi%C3%B3n-en-colombia-preocupa-a-la-defensor%C3%ADa-del-pueblo-pues-creci%C3%B3-el-20-5-en-los-%C3%BAltimos-cuatro-a%C3%B1os>

De Los Santos, Germán (2025, 16 de mayo). la ley antimafia será aplicada por primera vez contra narcos de rosario. la nación.

<https://www.lanacion.com.ar/seguridad/la-ley-antimafia-sera-aplicada-por-primera-vez-contra-narcos-de-rosario-nid16052025/>

Difeal, a. (2025, 27 de febrero). france in crackdown on corsica mafia. brussels signal. <https://brusselssignal.eu/2025/02/france-in-crackdown-on-corsica-mafia/>

Díaz, C. (2016). justicia transicional y macrocriminalidad en colombia. bogotá: dejusticia.

Ehrlich, I. (1973). participation in illegitimate activities: a theoretical and empirical investigation. journal of political economy, 81(3), 521-565. participation in illegitimate activities: a theoretical and empirical investigation | journal of political economy: vol 81, no 3(<https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/260058>)

Ehrlich, I. (1975). the deterrent effect of capital punishment: a question of life and death. american economic review, 65(3), 397-417.  
<https://www.jstor.org/stable/1804842>

Europol. (2025). operation eureka: dismantling 'ndrangheta networks across 10 countries. european union agency for law enforcement cooperation.  
<https://www.eurojust.europa.eu/news/over-1-000-years-imprisonment-mafia-members-following-largest-ever-action-against-italian>

Ferreira, G. (2022). the economic theory of crime: the history and presence of criminal thought in economic science and its gaps. iberian journal of the history of economic thought, 9(2), 139-145. <https://doi.org/10.5209/ijhe.83628>

Fiorentini, G., & Peltzman, S. (eds.). (1995). the economics of organised crime. cambridge university press. the economics of organised crime - google libros([https://books.google.com.co/books?hl=es&lr=&id=DepEk9KiKHsC&oi=fnd&pg=PR12&dq=The+economics+of+organised+crime.+Cambridge+University+Press.+&ots=S0ATB2Jo3Y&sig=sUo9IW1vYSgWbIHIGFlqbrJcXKY&redir\\_esc=y#v=onepage&q=The%20economics%20of%20organised%20crime.%20Cambridge%20University%20Press.&f=false](https://books.google.com.co/books?hl=es&lr=&id=DepEk9KiKHsC&oi=fnd&pg=PR12&dq=The+economics+of+organised+crime.+Cambridge+University+Press.+&ots=S0ATB2Jo3Y&sig=sUo9IW1vYSgWbIHIGFlqbrJcXKY&redir_esc=y#v=onepage&q=The%20economics%20of%20organised%20crime.%20Cambridge%20University%20Press.&f=false))

Fondazione libera. (2020). libera terra: 20 años de agricultura social sobre bienes confiscados a las mafias. roma: fondazione libera. <https://liberatterra.it/>

Fundación ideas para la paz. (2015). lucha contra el crimen organizado en colombia. <https://multimedia.ideaspaz.org/especiales/instrumentos/index.html>

Fiscalía general de la nación. (2014). ficha de macrocriminalidad: jesús ignacio roldán. tribunal superior de medellín, sala de justicia y paz.

Garay Salamanca, I. j. (2017). Las economías criminales en colombia: impacto y desafíos para el estado. Bogotá: fundación ideas para la paz.

García Mejía, m. (2019). visión empresarial como nuevo aporte a la teoría beckeriana del crimen. revista criminalidad, 61(1), 29-52.

<https://doi.org/10.47741/17943108.47>

Gaviria, A. (2000). increasing returns and the evolution of violent crime: the case of colombia. journal of development economics, 61(1), 1-25.

[https://doi.org/10.1016/S0304-3878\(99\)00059-0](https://doi.org/10.1016/S0304-3878(99)00059-0)

Giraldo, R. (2023, abril 15). el fracaso de la ley 1908 de 2018, como ley de sometimiento a la justicia.

<https://www.revistaderecho.com.co/2023/04/15/el-fracaso-de-la-ley-1908-de-2018-como-ley-de-sometimiento-a-la-justicia/>

Global initiative against transnational organized crime. (2025). política de paz total: entre luces y sombras [socace research paper 34, marzo].

[https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2025/03/SOCACE-RP34-TotalPeacePolicy-ESP-Mar25\\_final.pdf](https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2025/03/SOCACE-RP34-TotalPeacePolicy-ESP-Mar25_final.pdf)

González, M. (2018). el bien jurídico y las funciones del derecho penal. revista jurídica del externado, 39(1), 221-244.

<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derpen/article/view/4482>

Grosso garcía, M. S. (2007). una aproximación crítica al concepto derecho penal del enemigo. revista iusta, 51-77. <https://doi.org/10.15332/s1900-0448.2007.0027.03>

Guio Díaz, D. S. (2021). ¿la ley 1908 de 2018 impuso restricción a la víctima para conocer el contenido de la indagación penal? diálogos punitivos.

<https://dialogospunitivos.com/la-ley-1908-de-2018-impuso-restriccion-a-la-victima-para-conocer-el-contenido-de-la-indagacion-penal/>

Gutiérrez Santos, O (2019). la delincuencia organizada a la luz del derecho penal del enemigo. dike: revista de investigación en derecho, criminología y consultoría jurídica, 13(25), 365-385. <http://dx.doi.org/10.32399/fder.rdk.2594-0708.2019.26.812>

Hafner, A., & Álvarez, G. (2023). El crimen organizado: legislación y programas comparados. estados unidos de norteamérica, méxico, el salvador, colombia y españa. biblioteca del congreso nacional de chile.

[https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/34259/1/Lucha\\_co\\_ntra\\_crimen\\_organizado\\_18\\_05\\_2023\\_rev\\_CW\\_EDT\\_PA.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/34259/1/Lucha_co_ntra_crimen_organizado_18_05_2023_rev_CW_EDT_PA.pdf)

Instituto de Estudios Superiores (IES), universidad galileo. el crimen organizado [archivo pdf]. recuperado de

[https://www.galileo.edu/pdh/wp-content/blogs.dir/17/files/2011/04/EL\\_CRIMEN\\_ORGANIZADO-IES.pdf](https://www.galileo.edu/pdh/wp-content/blogs.dir/17/files/2011/04/EL_CRIMEN_ORGANIZADO-IES.pdf)

Infobae. (2024, 7 de agosto). con dos años de gobierno petro, colombia enfrenta aumento del 36% en presencia de grupos armados en 2024. recuperado de

<https://www.infobae.com/colombia/2024/08/07/con-dos-anos-de-gobierno-petro-colombia-enfrenta-aumento-del-36-en-presencia-de-grupos-armados-en-2024>

Infobae. (2025, 8 de junio). La asamblea nacional de Ecuador aprobó la ley de solidaridad nacional para combatir el crimen organizado.

<https://www.infobae.com/america/america-latina/2025/06/08/>

Interpol. (2024, marzo). global financial fraud assessment. global financial fraud assessment 2024 - interpol report (24COM005563-01) - studocu

<https://www.studocu.com/ph/document/meycauayan-college/national-service-training-program-1/24com005563-01-cas-global-financial-fraud-assessment-public-version-2024-03-v2-1/108799166>

Jakobs, G. (2003). derecho penal del ciudadano y derecho penal del enemigo. en G. Jakobs & M. Cancio Meliá, derecho penal del enemigo (pp. 21-56). Madrid: civitas.  
[https://static.legis.pe/wp-content/uploads/2018/09/Gunther-Jakobs-Derecho-penal-d-el-enemigo-Legis.pe\\_.pdf](https://static.legis.pe/wp-content/uploads/2018/09/Gunther-Jakobs-Derecho-penal-d-el-enemigo-Legis.pe_.pdf)

Jakobs, G. (2006). Derecho penal del enemigo. fundamentos y potencial de rendimiento de una construcción jurídica. en m. cancio meliá & c. gómez-jara diez (coords.), derecho penal del enemigo: el discurso penal de la exclusión (pp. 93-116). madrid: edisofer. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=12311>

Jiménez Serrano, J. (2014). crimen organizado: una aproximación al fenómeno. recuperado de: <http://hdl.handle.net/10550/42356>

Kant, E. (1998). la paz perpetua. revista de estudios sociales, (2), 142-144.  
<https://journals.openedition.org/revestudsoc/31171>

Konrad, K. A., & Skaperdas, S. (1998). extortion. economica, 65(260), 461-477.  
<https://doi.org/10.1111/1468-0335.00141>

Krauthausen, C. (1998). Padrinos y mercaderes: crimen organizado en italia y colombia. espasa hoy.  
<https://catalogo.uexternado.edu.co/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=29830>

Kruisbergen, E. W. (2017). combating organized crime: a study on undercover policing and the follow-the-money strategy. vrije universiteit amsterdam. recuperado de  
[https://www.researchgate.net/publication/312197822\\_Combating\\_Organized\\_Crime\\_A\\_Study\\_on\\_Undercover\\_Policing\\_and\\_the\\_Follow-the-Money\\_Strategy](https://www.researchgate.net/publication/312197822_Combating_Organized_Crime_A_Study_on_Undercover_Policing_and_the_Follow-the-Money_Strategy)

Laboratorio de justicia, política criminal y ciudadanía. (2019). política criminal en contra del crimen organizado y las finanzas criminales.  
<https://labjpc.org/media/LJPC-01-ruta-v05-DIGITAL.pdf>

La Spina, A. (2008). i costi dell'illegalità: mafia ed estorsioni in sicilia the costs of illegality: mafia and extortions in sicily. bologna: il mulino.

Lessing, B. (2022). criminal governance in latin america in comparative perspective: introduction to the special edition. dilemas, revista de estudios de conflicto y control social, edición especial (4), 11-20. <https://doi.org/10.4322/dilemas.v15esp4.52896>

Lupo, s. (2009). history of the mafia: from its origins to the present. (trad. antony shugaar). new york: columbia university press.

Manjon, L. (2020). la historia y las herramientas en la lucha contra la mafia. cuestiones criminales, 3(5/6), 302–321.

<https://cuestionescriminales.unq.edu.ar/index.php/revista/article/view/3/3>

Medina García, D., y Ortiz Rivero, M. S. (2021). Imputación de conductas punibles cometidas por grupos de crimen organizado. derecho Penal Y Criminología, 41(111), 207–256. <https://doi.org/10.18601/01210483.v41n111.07>

Meier, S., pierce, I., & vaccaro, A. (2016). trust and in-group favoritism in a culture of crime. Journal of economic behavior & organization, 132, 78-92.

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0167268116301962>

Mcdermott, J. (2014). el rostro cambiante del crimen organizado colombiano.

friedrich-ebert-stiftung (fes). Recuperado de

<https://colombia.fes.de/fes-seguridad/publicaciones-sobre-fes-seguridad/2.html?cHash=2f9d4cd1807c41a5c935812a4522fcfc>

Nelken, D. (1995). [review of the sicilian mafia: the business of private protection, by d. gambetta]. the british journal of criminology, 35(2), 287–289.

<http://www.jstor.org/stable/23638557>

Office of the United Nations On Drugs and Crime (unodc). (2004). convención de las naciones unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos. nueva york: naciones unidas.

<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>

Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito. (2012). El crimen organizado transnacional: una amenaza para el desarrollo sostenible. recuperado de [https://www.unodc.org/documents/toc/factsheets/TOC12\\_fs\\_general\\_ES\\_HIRES.pdf](https://www.unodc.org/documents/toc/factsheets/TOC12_fs_general_ES_HIRES.pdf)

Patten, M. (2025, 14 de octubre). france: western europe's top spot for organized crime. bioCatch / global initiative against transnational organized crime. <https://www.biocatch.com/blog/western-europe-top-spot-for-organized-crime>

Pereira, J. A. (2013-04-29). Narcotráfico en Colombia Recovered from: <https://hdl.handle.net/10654/2954>

Pinotti, P. (2015). the economic costs of organised crime: evidence from southern italy. american economic journal: applied economics, 7(4), 203-247. <https://doi.org/10.1111/econj.12235>

Polaino-Orts, M. (2009). Lo verdadero y lo falso del derecho penal del enemigo. lima: grijley.

Polaino-Orts, M. (2012). Funcionalismo normativo y derecho penal del enemigo. ¿una contradicción insuperable? en m. polaino-orts (dir.), derecho penal del enemigo: fundamentos, potencial de sentido y límites de vigencia (pp. 215-262). barcelona: bosch. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=686543>

Polaino-Orts, M. (2013). Derecho penal del enemigo ante el estado de derecho. méxico: flores editor.

Policía Nacional de Colombia. (2018). sistema nacional de lucha contra el crimen organizado. <https://www.policia.gov.co/sites/default/files/descargables/7.%20Sistema%20Nacional%20de%20Lucha%20%20contra%20el%20Crimen%20Organizado.pdf>

Real Academia Española. (s.f.) bien jurídico. en diccionario panhispánico del español jurídico. recuperado de <https://dpej.rae.es/lema/bien-jur%C3%ADdico>

Rivero, M. D. C. G. las tres tentaciones del derecho penal.  
<https://www.us.es/sites/default/files/inline-files/leccion%20inaugural.pdf>

RICO revisited. (1983). Georgia law review, 17(2), 291-424.  
<https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/geolr17&i=301>

Rolla, P. (2022). the social consequences of organized crime in italy. journal of economic behavior & organization, 194, 1-19.  
<https://www.econstor.eu/handle/10419/273894>

Rubiano, G. (2010). marco jurídico para la persecución y el combate de los grupos armados organizados. universidad militar nueva granada.  
<https://repository.umng.edu.co/bitstreams/4973f05b-eb89-4805-93bf-d1a9c8772396/download>

Rubio, M. (1999). crimen e impunidad: precisiones sobre la violencia. tercer mundo editores. <https://revistas.uniandes.edu.co/index.php/res/article/download/5124/4932>

Schneider, P. T., & Schneider, J. (2003). reversible destiny: mafia, antimafia, and the struggle for palermo. berkeley: university of california press. Recuperado de [https://www.academia.edu/50211737/Reversible\\_Destiny\\_Mafia\\_Antimafia\\_and\\_the\\_Struggle\\_for\\_Palermo](https://www.academia.edu/50211737/Reversible_Destiny_Mafia_Antimafia_and_the_Struggle_for_Palermo)

Scheller d'angelo, A. (2019). conceptualización del crimen organizado y su regulación en la legislación penal colombiana. nuevo foro penal, 15(92), 276–310.  
<https://doi.org/10.17230/nfp.15.92.7>

Scalia, V. (2022). ¿excarcelaciones fáciles o conciencia colectiva? una crítica al securitarismo penitenciario italiano. revista boliviana de derecho, 33, 29-58.  
Recuperado de

[https://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2415-22502022000100029](https://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2415-22502022000100029)

Skarbeck, D. (2012). [review of mafias on the move: how organized crime conquers new territories, by f. varese]. public choice, 151(1/2), 405–407.

<http://www.jstor.org/stable/41406933>

Tarlow, B. (1983). rico revisited. georgia law review, 17(2), 291-424.

<https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/geolr17&i=301>

Tobón Villada, A. (2019). prólogo. en la secretaría de seguridad y convivencia. Instrumentos jurídicos para enfrentar a la criminalidad organizada en entornos urbanos: una aproximación desde Medellín. documento de política pública de seguridad y política criminal: síntesis de resultados y recomendaciones (p. 10).

Alcaldía de Medellín. recuperado de

[https://www.academia.edu/41758710/Instrumentos\\_jur%C3%ADdicos\\_para\\_enfrentar\\_a\\_la\\_criminalidad\\_organizada\\_en\\_entornos\\_urbanos](https://www.academia.edu/41758710/Instrumentos_jur%C3%ADdicos_para_enfrentar_a_la_criminalidad_organizada_en_entornos_urbanos)

Transcrime Research Centre. (2013). progetto pon sicurezza 2007-2013: gli investimenti delle mafie. milano: università cattolica del sacro cuore.

<https://www.transcrime.it/en/publications/progetto-pon-sicurezza-2007-2013-gli-investimenti-delle-mafie/>

UIAF. (2024, enero 7). ley 1908 de 2018. <https://www.uiaf.gov.co/ley-1908-de-2018>

UNODC. (2017). la experiencia italiana en materia de investigación criminal antimafia.

[https://www.unodc.org/documents/corruption/AddisEGM2017/Presentations/Decomiso\\_y\\_confiscacion\\_presentacion\\_Italia.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/AddisEGM2017/Presentations/Decomiso_y_confiscacion_presentacion_Italia.pdf)

Uprimny, R., & Saffon, M. P. (2006). justicia transicional y justicia restaurativa: tensiones y complementariedades. bogotá: dejusticia.

<https://www.dejusticia.org/justicia-transicional-y-justicia-restaurativa-tensiones-y-complementariedades/>

Vargas Prentt, M. (2017). legislación penal y política criminal en colombia. justicia, 14(15), 53–70. recuperado de

<https://revistas.unisimon.edu.co/index.php/justicia/article/view/966/954>

Vásquez Ramírez, W. F. (2012). La autoría mediata a través de aparatos organizados de poder. Tratamiento por parte de la Corte Suprema de Justicia y críticas a su aplicación en el sistema penal colombiano. Diálogos De Derecho Y Política, (9), 32–51. Recuperado a partir de

<https://revistas.udea.edu.co/index.php/derypol/article/view/12320>

Verdú, D. (2025, 5-6 de julio). mafia corsa: sangre, silencio y territorio. el país.

<https://elpais.com/internacional/2025-07-06/mafia-corsa-sangre-silencio-y-territorio.html>

Worthington, J., Panarella, C., & Jacobs, J.B. (1994). busting the mob: the united states v. cosa nostra. new york: nyu press. <https://muse.jhu.edu/book/7750>

## **Anexos**


### **Entrevista Jorge Perdomo**

 Entrevista-Jorge-Perdomo-Unificada

### **Entrevista Daniel Tapias**

 Entrevista-Daniel-Formato-Unificado

### **Entrevista Andrés Tobón**

 Entrevista-concejal-AndresTobon