**Monografía de grado:**

# La Institucionalidad de la Seguridad Ciudadana Frente al Delito de la Extorsión: Estudio de Caso en la Localidad de Los Mártires de Bogotá en los años 2012 al 2016

**Daniel Felipe Quiñones Daza**
**Monografía de grado para optar por el título de Politólogo**

**Director**
**Felipe Higuera Angulo**
**Politólogo**

**Universidad El Bosque**
**Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas**
**Programa de Ciencia Política**
**Bogotá, D.C**
**2019**

**Resumen**

El presente trabajo desarrolló un estudio de la situación de seguridad en relación con el delito de extorsión en la localidad de Los Mártires en Bogotá, D.C. durante el periodo 2012 a 2016. El objetivo fue analizar la gestión por parte de las instituciones reguladoras en materia de seguridad ciudadana frente a dicho delito durante el periodo 2012 a 2016. A través un estudio de tipo documental de enfoque cualitativo, con base en documentos y estadísticas sobre el tema y el apoyo conceptual del neo-institucionalismo, se describieron las características de la extorsión en dicha localidad. Se analizó el desarrollo de la gestión institucional en materia de seguridad ciudadana, evidenciándose las inconsistencias en las políticas de seguridad ciudadana ante la evolución, transformación e invisibilidad del delito de extorsión en la localidad de Los Mártires, lo cual generó desconfianza en la ciudadanía. Finalmente, se identificaron los principales desafíos institucionales en materia de seguridad ciudadana por parte de las instancias pertinentes en relación al delito de la extorsión en la localidad de Mártires durante el período señalado.

**Palabras clave:** Extorsión, Seguridad Ciudadana, Localidad de Los Mártires, Crimen organizado, Neo-institucionalismo.

***Contenido***

1. Introducción ..... 1
1.1. Planteamiento del problema ..... 3
1.2. Delimitación ..... 6
1.3. Objetivos ..... 7
*1.3.1. Objetivo General* ..... 7
*1.3.2. Objetivos Específicos* ..... 7
2. Marco teórico y referencial ..... 8
2.1. Teoría del Neo-institucionalismo ..... 8
*2.1.1. Cambio Institucional* ..... 11
*2.1.2. Análisis Neo-institucional* ..... 12
2.2 El concepto de crimen organizado y el delito de la extorsión ..... 13
*2.2.1 Seguridad ciudadana* ..... 15
*2.2.2 Delito de la extorsión* ..... 17
3. Estado del arte ..... 18
4. Método de investigación ..... 24
4.1. Desarrollo de investigación ..... 25
5. Presentación, análisis e interpretación de los hechos. ..... 26
5.1. Características del delito de la extorsión ..... 26
5.2. La gestión institucional de la seguridad ciudadana en la localidad ..... 33
5.3. Nuevos desafíos ..... 48
6. Conclusiones ..... 53
6. Bibliografía. ..... 57
.7. Anexos. ..... 64

## Lista de Tablas.

*Tabla 1. Denuncias anuales por ciudad con respecto al delito de la extorsión en las principales ciudades del país* ..... *3*
*Tabla 2. Denuncias por extorsión en las localidades de Bogotá.* ..... *4*
*Tabla 3. Caracterización de las zonas de tolerancia de la localidad de Los Mártires de Bogotá, D.C* ..... *19*
*Tabla 4. Análisis de la gestión institucional en materia de seguridad ciudadana en la localidad de Los Mártires en los años 2012 al 2016.* ..... *35*
*Tabla 5. Análisis del Plan Nacional de seguridad ciudadana de la Policía Metropolitana de Bogotá* ..... *41*

## Lista de Figuras.

*Figura 1 . Cantidad de denuncias por extorsión en la Localidad Mártires de la ciudad de Bogotá, D.C, en el período 2012 a 2016* ..... *26*
*Figura 2. Porcentaje de denuncias por extorsión según el género en la Localidad Mártires de Bogotá, D.C, durante el período 2012 a 2016.* ..... *29*
*Figura 3. Cantidad de denuncias por extorsión según la profesión u ocupación del denunciante en la Localidad Mártires de Bogotá, D.C, en el período 2012 a 2016.* ..... *30*
*Figura 4. Cantidad de denuncias por extorsión en los diferentes barrios de la Localidad Mártires de Bogotá, D.C, en el período 2012 a 2016.* ..... *31*
*Figura 5. Cantidad de denuncias por extorsión según el arma empleada en la Localidad Mártires de Bogotá, D.C, en el período 2012 a 2016.* ..... *32*

## Lista de Anexos

*Mapa 1. Localidad de Los Mártires.* ..... *64*
*Mapa 2. Zonas comerciales de la localidad de Mártires.* ..... *65*

## 1. Introducción

La seguridad ciudadana es un problema fundamental en las grandes ciudades que debe ser abordado por los gobiernos y las instituciones a través de políticas integrales, ya que es determinante en la percepción de bienestar de los ciudadanos. Este es un concepto complejo y ha sido objeto de distintos debates en los cuales se busca determinar si la garantía de la seguridad de los ciudadanos debe estar en manos de las fuerzas Militares y Policía Nacional de Colombia, o por el contrario, en otras instituciones de control social enfocadas en la seguridad ciudadana.

Desde hace décadas, el desarrollo del conflicto armado en Colombia ha establecido un escenario de violencia e inseguridad caracterizado por la acción delictiva de grupos armados en contra de la población civil, amenazando la estabilidad institucional en materia de seguridad (Barco & Arana, 2014). Las acciones criminales como el secuestro o los atentados a la población civil han sido las principales estrategias criminales utilizadas por los grupos armados ilegales en todo el territorio colombiano (Céspedes, 2014), ya sea con fines políticos o antisociales.

Uno de los procesos comunes que caracteriza la seguridad en los países de América Latina es la presencia de una organización estatal que responde más a la seguridad nacional o seguridad del Estado, en lugar de la seguridad ciudadana. En el caso de Colombia, con la Constitución política de 1991, la responsabilidad de los temas de convivencia y seguridad ciudadana se trasladó a los alcaldes municipales y gobernadores (Acero, 2005); no obstante, en la actualidad esta materia todavía está siendo gestionada por las autoridades estatales de seguridad y justicia.

En tal sentido, el Estado colombiano ha utilizado la estrategia de seguridad nacional, con un enfoque de seguridad y defensa, la cual tiene como objetivo desarrollar acciones normativas e institucionales que den resultados óptimos en contra del accionar delictivo de los grupos armados (Centro Nacional de Memoria Historica, 2016). Este accionar ha tenido mayor fuerza en las zonas rurales, donde la presencia de grupos armados ha sido más fuerte a través

de acciones delictivas como el secuestro, extorsión, pago de vacunas, sicariato, amenazas y atentados (Gonzalez, 2016).

No obstante, a pesar de los esfuerzos en materia de seguridad, la práctica de la extorsión que había sido generalizada en el área rural, logró expandirse hacia las principales ciudades del país, convirtiéndose en una nueva línea estratégica criminal para la delincuencia común que operan en las zonas urbanas más golpeadas por la inseguridad. (Observatorio de seguridad de Bogotá, 2015).

Investigaciones de carácter criminológico por parte de la Policía Nacional de Colombia identificaron la extorsión como una importante modalidad delictiva a nivel nacional. Las cifras sitúan "32.209 víctimas de extorsión en el territorio nacional, en contraposición con 17.067 víctimas por secuestro en los años 2010 al 2014. Esto apuntaría a que la extorsión sería una nueva forma criminal de alto impacto en las diferentes ciudades del país" (Norza & Peñalosa, 2016, p. 133).

Dentro de este contexto, la presente investigación centró su atención en la ciudad de Bogotá, enfocándose en analizar la problemática de inseguridad que se presenta en la localidad de Los Mártires, debido al aumento del delito de la extorsión, el cual se desarrolla a través de actos de engaño, intimidación , amenaza y violencia (FIP & ANDI, 2015).

La extorsión se caracteriza por ser una relación entre víctima y victimario que encuentra una forma de lucrarse con la actividad económica de los demás (Norza & Peñalosa, 2016). En la localidad de Los Mártires, se ha identificado que este comportamiento suele estar relacionado con el crimen organizado, lo cual ha generado una visión negativa por parte de la comunidad frente a estas organizaciones, así como frente a la implementación y desarrollo de políticas en materia de seguridad ciudadana exitosas; por tanto, existe una percepción general de ineficacia en estas políticas (FIP, 2015).

Resulta de interés indagar sobre la problemática de inseguridad enunciada, puesto que se ha convertido en un tema sensible para los ciudadanos de la localidad y para los diferentes actores encargados del control y cumplimiento de las políticas públicas. Esta situación refleja falencias en cuanto al manejo y control de la política de seguridad ciudadana y en los criterios

institucionales de oportunidad, sistematicidad y coordinación interinstitucional. Por otro lado, los mecanismos de seguimiento y evaluación conducentes a garantizar la gobernabilidad en materia de seguridad ciudadana[1] están siendo cuestionados en cuanto a las respuestas oportunas al resguardo del bienestar de la población (Acero, 2012).

### *1.1.Planteamiento del problema*

Entre los años 2000 y 2014 se reportaron 32.209 víctimas de extorsión en el territorio nacional frente a 17.067 víctimas por secuestro, sin contar con los casos que no fueron denunciados (Norza & Peñalosa, 2016), configurándose como un delito efectivo para el crimen organizado e invisible para las autoridades (Observatorio de seguridad de Bogotá, 2015). Este delito adquiere cada vez mayor presencia en la capital del país, ya que la extorsión se ha convertido en un delito de oportunidad[2] para las estructuras del crimen organizado logrando expandir su actividad criminal en zonas urbanas de actividad comercial e industrial, pero golpeadas por la inseguridad (Ávila & Peréz, 2011).

De acuerdo con lo anterior, en la Tabla 1 se muestran datos sobre el número de denuncias anuales entre 2012 y 2016 con respecto al delito de la extorsión en las principales ciudades del país. En el caso de Bogotá se registraron 2.380 denuncias durante dicho período a causa de las extorsiones ***(SIEDCO, 2017)***, el mayor número después de Medellín. Se observa, que las denuncias de extorsión en la ciudad alcanzaron su pico más alto en el año 2015:

***Tabla 1. Denuncias anuales por ciudad con respecto al delito de la extorsión en las principales ciudades del país***

| Ciudades | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | Total | Promedio |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Medellín | 361 | 871 | 521 | 637 | 650 | 3.040 | 1216 |

[1] La seguridad Ciudadana se ha entendido en Colombia como un política que está "encaminada en buscar la relación entre la ciudadanía y las autoridades para garantizar la seguridad en términos de trámite de conflictos, prevención de delitos y defensa de los derechos humanos" (Muñoz, 2011, p. 255).

[2] Delito de oportunidad: quiere referirse a los aspectos rutinarios de las víctimas y diferentes escenarios en los cuales el delincuente ve una oportunidad para poder sacar provecho de una situación específica, utilizando en este caso el delito de la extorsión como una oportunidad de crimen económico (Clarke, 1998).

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Bogotá** | **274** | **482** | **429** | **657** | **538** | **2.380** | **952** |
| Cali | 214 | 393 | 520 | 607 | 334 | 2.068 | 827,2 |
| Villavicencio | 163 | 353 | 437 | 421 | 277 | 1.651 | 660,4 |
| Ibagué | 27 | 255 | 294 | 297 | 149 | 1022 | 408,8 |
| Popayán | 50 | 226 | 224 | 259 | 260 | 1019 | 407,6 |
| Barranquilla | 109 | 228 | 200 | 171 | 157 | 865 | 346 |
| Neiva | 83 | 170 | 223 | 182 | 176 | 834 | 333,6 |
| Bucaramanga | 121 | 164 | 154 | 164 | 120 | 723 | 289,2 |
| Pasto | 57 | 64 | 239 | 187 | 163 | 710 | 284 |

Fuente: Sistema de Información estadistica. Policia Nacional de Colombia, 2017.

A pesar de evidenciarse un leve decrecimiento en las denuncias de extorsión en el año 2016 con respecto al 2015, los datos reflejan que desde el 2012 se ha producido un incremento de la extorsión en la ciudad de Bogotá, encontrándose el mayor pico específicamente entre los años 2014 y 2015, esto es muestra de una persistente situación de inseguridad en la ciudad de Bogotá en relación a este delito.

A continuación, en la Tabla 2 se presentan los datos del promedio de denuncias por el delito de extorsión en las localidades de la ciudad de Bogotá durante el período 2012-2016.

***Tabla 2. Denuncias por extorsión en las localidades de Bogotá.***

| Localidad | Promedio de denuncias por extorsión años 2012- 2016 | Promedio de tasa por 100.000 habitantes. |
|---|---|---|
| Estación E-01 Usaquén | 29 | 6 |
| Estación E-02 Chapinero | 31 | 23 |
| Estación E-03 Santa Fe | 12 | 11 |
| Estación E-04 San Cristóbal | 10 | 2 |
| Estación E-05 Usme | 8 | 2 |
| Estación E-06 Tunjuelito | 6 | 3 |
| Estación E-07 Bosa | 13 | 1 |

| | | |
|---|---|---|
| Estación E-08 Kennedy | 41 | 3 |
| Estación E-09 Fontibón | 22 | 5 |
| Estación E-10 Engativá | 34 | 3 |
| Estación E-11 Suba | 36 | 3 |
| Estación E-12 Barrios Unidos | 20 | 7 |
| Estación E-13 Teusaquillo | 17 | 11 |
| **Estación E-14 Mártires** | **17** | **17** |
| Estación E-15 Antonio Nariño | 8 | 7 |
| Estación E-16 Puente Aranda | 25 | 10 |
| Estación E-17 Candelaria | 5 | 21 |
| Estación E-18 Rafael Uribe | 13 | 3 |
| Estación E-19 Ciudad Bolívar | 14 | 2 |

Fuente: Sistema de Información estadistica. Policia Nacional de Colombia, 2017.

De acuerdo a lo mostrado en la Tabla 2, las localidades de Kennedy, Suba y Engativá, se ubican en los tres primeros lugares respectivamente, en relación al promedio de denuncias por extorsión. Los Mártires conjuntamente con Teusaquillo, se ubica en el 9° lugar entre las 19 localidades registradas, por la Policía Nacional de Colombia según el promedio de denuncias por extorsión. Ahora bien, al observarse la columna en la cual se referencia el promedio tasa por cada 100.000 habitantes durante el período 2012 al 2016, se puede observar que la localidad de Los Mártires se ubica en el 3er. lugar de denuncias por extorsión. Esto es debido a que el cálculo delito de extorsión se realiza en referencia al número de denuncias reportadas según número de habitantes, lo cual indica que es términos relativos, la localidad de Los Mártires se ubica en los tres primeros puestos, superado a otras localidades con mayor número de habitantes.

Teniendo en cuenta lo anterior, se seleccionó la localidad de Los Mártires para esta investigación atendiendo su importante vulnerabilidad ante el delito de extorsión, debido a que Los Mártires cuenta con diferentes zonas de constante actividad comercial e industrial y zonas de tolerancia afectadas por estructuras del crimen organizado que operan en la localidad bajo la implementación de esta modalidad delictiva (FIP & ANDI, 2015), lo cual

constituye una oportunidad para analizar las problemáticas en relación al desarrollo e implementación de la política institucional en materia de seguridad ciudadana.

En efecto, se atribuye dicha situación a un deficiente manejo institucional de la seguridad ciudadana en relación a las políticas, estrategias y programas para la atención al delito de extorsión (Camara de Comercio de Bogotá, 2014). Por tal motivo, es pertinente un estudio que permita comprender las circunstancias de la gestión institucional en el delito de extorsión en la localidad de Los Mártires, que podrían haber conducido a que dicha localidad se ubique en los puestos más altos de denuncias de extorsión de la ciudad de Bogotá entre 2012-2016. En tal sentido, se ha planteado asumir los postulados del neo institucionalismo histórico desde la perspectiva de la adopción de determinadas decisiones institucionales que condicionaron las políticas públicas asociadas a los temas de seguridad.

Toda vez que Colombia asume la estrategia de seguridad y defensa desde un enfoque de seguridad nacional frente a los procesos delictivos, no se está considerando la participación de las instituciones locales y su rol en la disminución del delito; esto genera nulo compromiso de las autoridades locales frente a las amenazas de inseguridad en la ciudad. Por tal motivo, es necesario analizar la gestión institucional en la localidad de Los Mártires en el período 2012-2016 a fin de identificar posibles inconsistencias en lo correspondiente a su participación en los delitos de extorsión, a través de la revisión de documentos y datos que permitan establecer un patrón, evolución y consecuencias.

Por tanto, se aborda el problema desde la siguiente interrogante: ¿Cuáles han sido las problemáticas de implementación de la política institucional de seguridad ciudadana frente al delito de la extorsión en la localidad de Los Mártires entre 2012 y 2016?

### *1.2. Delimitación*

El estudio se llevó a cabo en Los Mártires, Localidad N° 14 de Bogotá D.C. Junto a La Candelaria (Localidad N° 17) y Santa Fe (Localidad N° 3), conforman el centro de la ciudad de Bogotá. El espacio en estudio abarca una superficie de 654,58 ha., de la cual 645,75 corresponde a suelo urbano y 8,83 son áreas protegidas.

De acuerdo al censo del año 2005, la localidad está constituida por una población de 95.969 personas, siendo el 48,7% hombres y el 51,3% mujeres, asentados en un territorio principalmente urbano que equivale al 2% del área total urbanizada del Distrito Capital. Está conformada por los barrios: Veraguas, El Progreso, Eduardo Santos, El Vergel, Santa Isabel, Santa Isabel Sur, La Pepita, Ricaurte, La Sabana, El Listón, Paloquemao, La Estanzuela, Voto Nacional, San Victorino, La Favorita, Santa Fe, Samper Mendoza, Florida, Panamericano, Usatama y Colseguros. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2018)

En el presente estudio se seleccionó esta localidad debido a las cifras de denuncias por delito de extorsión, dato referenciado en párrafos anteriores, lo cual constituye una oportunidad para indagar los eventos que están asociados actualmente a esta problemática. Por otro lado, el desarrollo histórico de Los Mártires está vinculado a distintos hechos delictivos desde los años ’70, que propiciaron la oportunidad para el establecimiento de una red de extorsión, siendo este un proceso que puede ser abordado a la luz del planteamiento teórico del Neo-institucionalismo que fundamenta la presente investigación.

Siguiendo lo anterior, para la realización de la investigación fue necesario acudir a información de diversas fuentes documentales y datos cualitativos y cuantitativos obtenidos de textos institucionales, en los cuales queda reflejado el manejo de las políticas de seguridad ciudadana asociadas al delito de extorsión durante el período 2012-2016 en dicha localidad.

### ***1.3. Objetivos***

#### *1.3.1. Objetivo General*

Analizar la gestión por parte de las instituciones rectoras en materia de seguridad ciudadana frente al delito de la extorsión en la localidad de Los Mártires durante el periodo 2012 a 2016.

#### *1.3.2. Objetivos Específicos*

- Describir las características del delito de la extorsión en la localidad de Los Mártires de la ciudad de Bogotá durante el período 2012 a 2016.

- Analizar el desarrollo de la gestión institucional en materia de seguridad ciudadana en la localidad de Los Mártires, en relación con el delito de la extorsión en los años 2012 al 2016.

- Identificar los principales desafíos institucionales en materia de seguridad ciudadana por parte de la Alcaldía Mayor de Bogotá, Alcaldía Menor de Los Mártires y la Policía Metropolitana de Bogotá, frente al delito de la extorsión en la localidad de Mártires.

## 2. Marco teórico y referencial

### *2.1. Teoría del Neo-institucionalismo*

En este trabajo se acude a la teoría del Neo-institucionalismo como una corriente de pensamiento, cuyo centro de estudio es analizar a las instituciones[3] con sus respectivas normas, capacidad de coordinación, cooperación, cambio institucional y los incentivos de intercambio dentro de una sociedad (Losada & Casas, 2008). Desde esta teoría se quiere explicar cuál es la finalidad de las instituciones dentro de una sociedad y cómo se puede regular el comportamiento según las necesidades de estas (North, 1993).

Esta teoría busca ir más allá del viejo institucionalismo o institucionalismo jurídico, es decir, que no solo busca centrarse en el estudio de las instituciones y sus normas, sino comprender el comportamiento de la sociedad en conjunto, como actores que establecen un papel fundamental en el desarrollo de las políticas: "el nuevo institucionalismo se va a distinguir porque intenta poner la acción colectiva en el centro del análisis. O, más bien, porque pretende establecer una relación de reciprocidad entre la acción social y su entorno socioeconómico y político" (Farfán, 2007, p. 7).

[3] Las instituciones se definen según North como "reglas de juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano" (North, 1993, pág. 13).

El Nuevo Institucionalismo introduce elementos de estudio en la toma de decisiones, los cuales se basan en la observación de fenómenos que evidencien la ambigüedad e inestabilidad de los procesos decisorios de gobierno, así como las incoherencias e inestabilidad que los actores tienen a la hora de construir políticas públicas (Gómez, 2009).

Por tanto, esta teoría pretende superar al institucionalismo tradicional rechazando el limitado papel del gobierno y sus instituciones, de manera que busca comprender no solo el funcionamiento práctico de una institución sino los diferentes fenómenos sociales que existen, incorporando elementos como creencias y rutinas establecidas por el comportamiento social cuando se definen e implementan las políticas públicas (Dimaggio & Powell, 1999).

Existen distintas formas de clasificar el nuevo institucionalismo debido a que mantiene diferentes conceptos que explican el comportamiento institucional para entender cómo se toman las decisiones políticas. Se habla del neo-institucionalismo normativo cuando se pretender analizar las dinámicas institucionales dentro de una sociedad para establecer el funcionamiento correcto de las organizaciones (Peters, 2003). El neo-institucionalismo sociológico, por su parte, establece conceptos y elementos culturales para explicar la estabilidad de los procesos sociales y entender las formas de cohesión institucional (Dimaggio & Powell, 1999). Al igual, se puede señalar el neo-institucionalismo histórico, que busca estudiar a las instituciones con sus respectivas reglas para plantear la importancia de las mismas en la sociedad, a través de una línea de aprendizaje histórico acentuando las normas de comportamiento en una sociedad, sin olvidar la importancia de los diferentes actores involucrados en el desarrollo institucional (Hall & Taylor, 1996). Por último, el neo-institucionalismo económico, que reconoce a las instituciones como un marco de referencia estructural, en donde se llevan a cabo actividades de intercambio económico (Ayala Espino, 1999).

Por tal motivo, desde el enfoque neo-institucional se busca establecer:

> “las instituciones como conjuntos de normas y tradiciones que tienen su origen en las rutinas organizacionales, las cuales obedecen a dinámicas dentro de la sociedad porque representan mecanismos eficaces para simplificar la realidad y

> facilitar procesos de toma de decisiones que logren dar resultados satisfactorios" (March & Olsen, 1997, p. 35).

Se entiende que las instituciones asumen el papel de entidades de forma dinámica, las cuales tienen un sistema de aprendizaje de normas, costumbres y significados de un contexto social e histórico. Por tal motivo, una institución debe ser entendida como "un conjunto de normas y sobre todo, rutinas interconectadas que definen las acciones adecuadas para a sumir un determinado rol de una situación específica" (Peters, 2003, p. 50).

La línea de interés que se ha planteado en esta investigación sigue el enfoque del Nuevo Institucionalismo histórico, porque permite dar una explicación a los fenómenos que se presentan en las instituciones al analizar el desarrollo, evolución y comportamiento de las políticas públicas. Esto lo hace importante debido al nivel de análisis de la gestión institucional en materia de seguridad ciudadana, porque logra abordar la problemática de los procesos de gestación en la toma de decisiones políticas en su secuencia histórica (Peters, 2003). En el tema que ocupa la investigación, esta evolución parte de un problema identificado en el período 2012-2016 y la posibilidad de generar futuros cambios institucionales que perfeccionen las políticas públicas en pro de la disminución del delito en la localidad definida.

Además, su particular interés es analizar el contexto histórico siendo este un factor fundamental para este enfoque, porque comprende el desarrollo de los procesos políticos que han existido y han fundamentado normas y reglas en las instituciones. El Neo-institucionalismo histórico busca centrar su estudio en las distintas relaciones de poder que se pueden encontrar en las instituciones de larga duración; por ello, para este enfoque es importante comprender el desarrollo de los diferentes actores involucrados en la gestación del proceso institucional (Farfán, 2007).

De acuerdo a lo planteado, esta investigación apunta al cambio y análisis institucional para desde allí responder a los cuestionamientos que surgen en cuanto a la institucionalidad de la seguridad ciudadana en la localidad de Los Mártires. De esta manera se pretende dar una respuesta al fenómeno que se presenta, ya que, se habla de la implementación de políticas

públicas[4] que favorezcan al desarrollo en materia de seguridad ciudadana y por ende, es necesario sopesar si esos procesos institucionales realmente logran agrupar a los diferentes actores de manera adecuada y efectiva.

### *2.1.1. Cambio Institucional*

El nuevo institucionalismo histórico, siendo un enfoque esencial para entender los procesos transitorios y evolutivos en una institución, busca analizar el comportamiento de los diferentes actores que existen en el proceso de gestación de una política. Por ello, es fundamental considerar la posibilidad del cambio institucional por su importancia dentro de un diseño estructural que permite entender las modificaciones de las instituciones que benefician el desarrollo y comportamiento de los procesos políticos. En consecuencia, esta categoría es esencial dentro del Neoinstitucionalismo debido a los cambios del entorno que constituyen un conjunto de oportunidades para la institución (Peters, 2003).

Al identificar que las instituciones sufren constantes cambios por los diferentes problemas que afectan a una sociedad, se pretende analizar cómo "el resultado de acciones individuales orientadas a resolver problemas de cooperación y coordinación, pueden generar cambios significativos en la estructura y desarrollo de una organización" (North, 1993, p. 73). En muchas ocasiones pueden existir problemas en cuanto a la implementación de los nuevos cambios, debido a que las instituciones públicas pueden leer mal las señales emitidas por la sociedad y responder de un modo disfuncional (Ayala Espino, 1999). La falta de articulación entre las políticas normativas y las necesidades poblacionales permite que los cambios que se establecen en las instituciones respondan adecuadamente a las dificultades reales que se presentan en la sociedad; por tanto, es importante que la base normativa y el accionar de toda institución evidencie una orientación clara y que las directrices institucionales puedan transformase sobre la base de la detección de las necesidades y requerimientos del entorno, lo cual permitirá decantar cuáles cambios son adecuados y cuales no lo son.

[4] "Las políticas públicas son reflejo de los ideales y anhelos de la sociedad, expresan los objetivos de bienestar colectivo y permiten entender hacia dónde se quiere orientar el desarrollo y cómo hacerlo, evidenciando lo que se pretende conseguir con la intervención pública y cómo se distribuyen las responsabilidades y recursos entre los actores sociales" (Jaime & Jairo, 2013, p. 15).

Concebido de esta forma, también se argumenta que el cambio institucional puede favorecer la transformación de algunos elementos que no corresponden a las políticas de seguridad ciudadana que se han venido implementando en la ciudad (Escobar, M. , 2001). Por eso es necesario comprender que el cambio institucional, junto con el análisis de la institución, debe generar estabilidad y armonía dentro de la gestación de las políticas o estrategias en materia de seguridad ciudadana.

### *2.1.2. Análisis Neo-institucional*

Desde el Neo-institucionalismo histórico, se busca comprender los factores correspondientes al análisis de las instituciones como herramienta fundamental en el control y vigilancia de las políticas. El análisis institucional constituye una técnica dentro del Neo-institucionalismo que ayuda a la comprensión de las necesidades y normas ineficientes que se presenta en el desarrollo de una política (Peters, 2003).

No obstante, se puede analizar el manejo institucional en materia de seguridad ciudadana, debido al uso de normas y reglas que promuevan confianza y bienestar, sin que la institución establezca métodos coercitivos (Ayala, 1996). De tal forma, que a partir de la visión del enfoque Neo-institucional se busca comprender los fenómenos sociales, políticos y económicos que se presentan en una sociedad desde una visión amplia y detallada, caracterizando y estudiando los problemas a fin de relacionarlos con la eficacia, eficiencia y control sobre las posibles intervenciones institucionales, para lograr una armonía entre la institución y el ciudadano (North, 1993).

Es importante comprender que los conceptos de cooperación y coordinación deben ser fundamentales en cuanto al desarrollo de las organizaciones e instituciones, ya que favorecen al entendimiento y organización de la gestión institucional. La coordinación se entiende como: “El poder lograr hacer las cosas en conjunto con otro, basados todos en la información preestablecida sobre las acciones pertinentes de cada uno, frente a una situación dada” (Losada & Casas, 2008, p. 186). De igual forma, lo que se entiende por cooperación es el poder “resolver un conflicto, dando respuestas a las necesidades por medio de incentivos, esto constituye una salida institucional a los problemas centrales del orden social” (Losada & Casas, 2008, p. 187).

El estudio de las estrategias y desarrollo institucional también se relaciona con los objetivos, instrumentos y resultados de la implementación de políticas institucionales para lograr mantener el común denominador de categorías analíticas, en los cuales se es posible comprender los desafíos, acuerdos o permitir un cambio institucional por parte de los actores involucrados en la gestión. Esto permite entender que el análisis institucional favorece al desarrollo de estudios comparativos, los cuales tienen como finalidad generar un aprendizaje social y un mejoramiento de los procesos en la toma de decisiones (North, 1993).

No obstante, el análisis institucional es una herramienta académica que tiene como base establecer estudios de casos particulares para entender las dinámicas de las instituciones. Por consiguiente, este estudio favorece y da un aporte significativo en cuanto a desarrollo de las funciones de los actores responsables de tomar las decisiones colectivas orientadas al bien común (Roth, 2010).

Esta herramienta de estudio  aporta un marco conceptual a la comprensión y desarrollo de las políticas, destacando la importancia de lograr coherencia entre los distintos actores involucrados en la política pública y estableciendo desde la administración pública la necesidad de la coordinación interinstitucional, ya que se propone el desarrollo de una estrategia organizacional con una concentración en ciertas tareas y resolución de problemas públicos, a partir de la interacción y construcción de redes entre sector público y privado (Marando & Florestano, 1990).

De tal forma que es importante comprender que las políticas en materia de seguridad ciudadana tienen la obligación de establecer mecanismos de coordinación interinstitucional, para contribuir al desarrollo de ejes temáticos en los que las autoridades policiales deben establecer sus fundamentos teóricos y prácticos, al igual que las administraciones distritales tienen que establecer mecanismos de control y vigilancia para favorecer la construcción de procesos en conjunto con coherencia en materia de seguridad ciudadana, con el objetivo de lograr la estabilidad y confianza institucional (Reppeto, 2005).

### *2.2 El concepto de crimen organizado y el delito de la extorsión*

Las estructuras criminales a nivel mundial se han caracterizado por ser organizaciones que buscan beneficiarse ilícitamente de oportunidades que se presentan en una sociedad. Estas

están ligadas a características problemáticas como la desigualdad, la pobreza, el desempleo, la sectorización socio económica y diferentes sectores vulnerables a la inseguridad, las cuales pueden presentarse en una ciudad o un territorio determinado. En particular, "el crimen organizado busca expandir sus cadenas criminales, beneficiándose de diferentes delitos que favorezcan su estabilidad y control territorial" (Ávila & Peréz, 2011, p. 154).

No obstante, en la cultura criminal de estas organizaciones está presente el uso de la violencia y la intimidación, como principales acciones en contra de la tranquilidad y desarrollo de una comunidad. El uso de estas técnicas delictivas se convierte en estrategias dentro del mercado delictivo porque éstas a su vez "hacen que diferentes estructuras criminales adopten comportamientos violentos, que funcionan para estabilizar su incursión dentro de los sectores más vulnerables de la sociedad" (Ávila & Peréz, 2011, p. 158).

Cabe resaltar el hecho de que los estudios sobre el crimen organizado demuestran cómo estas organizaciones buscan mantenerse en la invisibilidad, a fin de no despertar sospechas en las autoridades para seguir generando impactos psicológicos que aumenten la percepción de inseguridad en la comunidad, en donde la amenaza, la angustia y el temor son sus principales aliados. Por tal razón estos impactos psicológicos benefician su accionar delictivo y logran hacer que sus víctimas no denuncien, lo cual favorece el aumento de la actividad delictiva (Bello, 2007; Barco & Arana, 2014).

Finckenauer, en su estudio "Mafias y Crimen Organizado", analiza que los criminales siempre buscan que los delitos tengan tres elementos básicos:

> "Una buena funcionabilidad en cuanto a la selectividad de las víctimas que suelen ser comerciantes legales e ilegales, transportadores de grandes cargas comerciales, personas del común que tienen un nivel económico alto; la irreversibilidad en cuanto a recursos materiales e inmateriales que pueden o no ser afectados según la respuesta negativa o positiva de la víctima; y finalmente, genere una gran incertidumbre sobre la continuidad del negocio debido a posibles represalias por parte de las autoridades u otros grupos criminales, que buscan ganar territorio antes dominado por sus contrapartes" (Finckenauer, 2010, p. 10).

De esta manera, se quiere resaltar que en las ciudades se han configurado sectores y territorios ilegales en los cuales la ley estatal no es acogida, constituyéndose dinámicas de regulación por parte de estas organizaciones que permiten el uso de la actividades ilícitas para el mantenimiento de la convivencia en dichos territorios (Sain & Rodríguez, 2015). Las problemáticas de inseguridad que se evidencian en la localidad de Los Mártires son de vital importancia para el crimen organizado, debido a que estas inconsistencias afectan la estabilidad institucional y favorecen el crecimiento de estructuras delincuenciales que operan en la localidad.

Adicionalmente, se entiende que las estructuras criminales establecen líneas de actividad ilícita bajo unos parámetros de factibilidad, es decir, que el crimen organizado implementa su actividad según las dificultades que se presentan en un territorio; por tal motivo, buscan escoger actividades delictivas que sean rápidas y útiles para establecer un nuevo mercado criminal. En consecuencia, la extorsión en la localidad de Los Mártires, se establece como un delito rápido, efectivo e invisible para las instituciones, debido a que bajo engaño, intimidación y violencia el crimen organizado encuentra una constante actividad económica en zonas de actividad comercial y en algunas zonas vulnerables al dominio de estas estructuras de delincuencia común en la localidad. (Barco & Arana, 2014).

### *2.2.1 Seguridad ciudadana*

Se entiende como seguridad ciudadana al proceso por el cual se busca proteger el orden civil democrático en el que se pretende eliminar amenazas que alteren el orden público. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) define la seguridad ciudadana como: “Un bien público que implica la salvaguarda eficaz de los derechos humanos inherentes a la persona, especialmente el derecho a la vida, la integridad personal, la inviolabilidad del domicilio y la libertad de movimiento” (PNUD, 2013).

Este concepto ha sufrido diferentes transformaciones debido a los impactos negativos del crimen organizado y las diferentes temáticas delictivas que pueden llegar a existir en la ciudad; por tal motivo, la seguridad ciudadana se centra en un elemento clave en cuanto a la percepción sobre la calidad de vida de los habitantes, debido a que se convierte en una problemática social que afecta a diferentes sectores de la sociedad (Bahena, 2008).

Dentro de este contexto, el concepto de seguridad ciudadana más allá de establecerse como un mecanismo de análisis de la percepción de inseguridad, debe ser un elemento diferenciador en cuanto a la implementación de las políticas públicas en materia, esto con el fin de que los diferentes actores e instituciones puedan entender y diferenciar los fenómenos que afectan la seguridad de la sociedad (Acero, 2012).

En Colombia, debido al conflicto armado, se definió la seguridad y defensa como un concepto de fortalecimiento al orden público a nivel local y nacional, afectando las dinámicas sociales, debido al uso legítimo de la fuerza por parte del Estado Colombiano (FIP, 2017). Se entiende que la seguridad y defensa es un concepto de protección a la soberanía nacional, específicamente enfocado en atender las dinámicas de un conflicto armado; por ende, no es lo mismo que seguridad ciudadana (Acero, 2012). De tal manera que la seguridad ciudadana se establece como un mecanismo que permite salvaguardar los intereses de una comunidad, instaurando estrategias de control y vigilancia en procura del bienestar de todos los ciudadanos desde un conjunto de técnicas urbanas de seguridad (Bello, 2007).

La seguridad ciudadana en Colombia se estableció bajo un enfoque de seguridad nacional, lo cual buscaba responder a las amenazas del conflicto armado y tratar temas de seguridad ciudadana con una visión de seguridad amplia; es decir, una seguridad enfocada en contrarrestar acciones de los grupos armados como: FARC, ELN y AUC, además de la delincuencia común. Esta visión de seguridad nacional amplia dejo de lado hacer investigaciones más pormenorizadas frente al accionar delictivo del crimen organizado y las problemáticas de inseguridad en las zonas urbanas (Muñoz, 2011).

Norza & Peñaloza,(2016) reportan que los estudios sobre seguridad ciudadana desarrollados en Bogotá evidencian que las políticas en dicha materia presentan dificultades en cuanto a su desarrollo y posicionamiento, así como en las respuestas oportunas a las dinámicas delictivas que se presentan. Además, dichas políticas encuentran dificultades de factores económicos, sociales y políticos dentro de una sociedad y esto hace que se dificulten los procesos de articulación y desarrollo de las mismas. Por tanto, es indispensable identificar estabilidad y coherencia en cuanto a la coordinación que tienen que tener los diferentes actores involucrados en el proceso institucional para ejecutar políticas en materia de seguridad ciudadana.

*2.2.2 Delito de la extorsión*

La extorsión es un acto delictivo que busca ser invisible ante las autoridades. En Colombia, dicha práctica ha sufrido transformaciones debido a las diferentes dinámicas delictivas que utilizan las estructuras del crimen organizado. En este sentido, la extorsión se configura como una herramienta para la estructuración del poder territorial en zonas urbanas por parte de la delincuencia común sirviendo como otro mecanismo delictivo de financiación de estas estructuras delincuenciales (Barco & Arana, 2014).

Según lo establecido en la Ley 733 de 2002[5] , artículo 5 que modifica el artículo 244 de la Ley 599 de 2000, se define la extorsión como: "El que constriña a otro a hacer, tolerar u omitir alguna cosa con el propósito de obtener provecho ilícito o cualquier utilidad ilícita o beneficio ilícito, para sí o para un tercero, el cual tendrá una pena privativa de doce (12) a dieciséis (16) años y multa de seiscientos (600) a mil doscientos (1.200) salarios mínimos legales mensuales vigentes" (Ley 733, 2002, art. 244).

Así, la extorsión aumenta su actividad en las zonas urbanas con algunas bandas delincuenciales que operaban en algunas de las principales ciudades del país, estableciendo nuevas dinámicas delictivas. Dichas transformaciones se relacionan con cambios en las estrategias de financiamiento de las estructuras del crimen.

El fenómeno de la extorsión, como se mencionó anteriormente, afectó a las grandes y pequeñas urbes, destacando Bogotá, como una ciudad en la que el delito de extorsión se vinculó a cadenas criminales que discurren entre una multiplicidad de delitos y configurándose como un negocio viable, debido a sistemas interrelacionados de seguridad, de cobranza, de transporte, de acopio y de corrupción, en donde a lo largo del ciclo delictivo: "Hay una cadena de valor, es decir, un conjunto de procesos misionales que aumentan el valor de la mercancía y unos procesos de apoyo que garantizan el éxito de la actividad ilegal" (Ávila & Peréz, 2011, p. 15).

[55] Ley 733 de 2002 (enero 29) Diario Oficial No 44.693, de 31 de enero de 2002. Por medio de la cual se dictan medidas tendientes a erradicar los delitos de secuestro, terrorismo y extorsión, y se expiden otras disposiciones (Ley 733. 2002)

El delito se configura y toma fuerza, debido al uso e implementación que recibe no solo por parte de estas estructuras: AUC, FARC y ELN en las zonas rurales, sino también logra ser utilizado por la delincuencia común desligada de los grupos armados ilegales, que establece un aumento en la actividad delictiva en algunas de las principales localidades de la ciudad de Bogotá (Barco & Arana, 2014). Es importante resaltar que no hay estudios que revelen o que demuestren que el delito pertenece a una sola estructura criminal; por tal motivo, en esta investigación se considera al crimen organizado como máxima estructura criminal que hace uso de esta actividad delictiva, además es importante resaltar que el delito de la extorsión no solo hace pare de la actividad delictiva de los grupos armados ilegales, también es implementado por diferentes estructuras delincuenciales que manejan y controlan este delito de forma invisible para no despertar sospechas frente a las autoridades.

Cabe resaltar, que algunas investigaciones realizadas por La Policía Nacional de Colombia sobre esta actividad delictiva en las principales ciudades del país, demuestran que el crimen organizado utiliza los nombres de algunos grupos armados ilegales para engañar e intimidar a sus víctimas, así, obtener un pago rápido y efectivo por parte de estas, por miedo a ser afectados por algún acto vandálico que ponga en riesgo su vida o la de sus familias (Norza & Peñaloza, 2016).

Por tal motivo, el delito de la extorsión se configura como un delito de oportunidad que facilita el accionar delictivo de algunas estructuras del crimen organizado y simplifica su expansión a diferentes zonas de la ciudad en donde los delincuentes ejercen control. Además es un delito que no genera un espectro de atención muy amplio producto de que sus víctimas no informan a las autoridades sobre los engaños y amenazas de los delincuentes (Suárez, 2016).

## 3. Estado del arte

En el presente apartado se expone la revisión de documentos, artículos y libros que portan información relevante sobre el tema en estudio, desde los antecedentes hasta investigaciones vinculadas a las problemáticas de inseguridad en la localidad de Los Mártires, principalmente en relación con el delito de la extorsión. Además, se estudiaron las acciones, intervenciones

y avances desarrollados por parte de la Alcaldía Mayor de Bogotá en conjunto con las instituciones encargadas de la seguridad y el orden de la misma, a fin de identificar deficiencias en cuanto al manejo y control institucional.

En el año 2003, la Administración Distrital junto con la Secretaria de Salud, definió seis zonas denominadas *zonas de tolerancia*, divididas según la característica poblacional y la problemática social, seguida de los barrios determinados en las dos Unidades de Planeación Zonal -UPZ de la localidad de Los Mártires, como puede observarse en la Tabla 3 (Secretaria de Salud de Bogotá, 2012).

***Tabla 3. Caracterización de las zonas de tolerancia de la localidad de Los Mártires de Bogotá, D.C***

| Zona de la Localidad de Los Mártires | Característica Poblacional y Problemática social | Barrios |
|---|---|---|
| **Zona de comercio sexual** | Deriva del Decreto 187 de 2.002 por medio del cual se legaliza el ejercicio de la prostitución en esta zona de la ciudad.<br>• **Problemática:** violencia intrafamiliar y sexual, maltrato infantil, consumo de sustancias psicoactivas, delincuencia, enfermedades de transmisión sexual (ETS). | Santa Fe<br>y<br>La Favorita |
| **Zona vulnerable por concentración de problemas sociales** | Personas en condición de desplazamiento, especialmente población indígena, así mismo, personas habitantes de calle y consumidores de sustancias psicoactivas.<br>• **Problemática:** "La delincuencia común, el expendio de sustancias psicoactivas, venta de armas y la pérdida de la seguridad ciudadana se ha incrementado acelerando los procesos de descomposición del tejido social" ( Secretaria de Salud de Bogotá, 2012, p. 25). | San Victorino, Voto Nacional, Estanzuela, Sabana y Pepita |
| **Zona urbana de Comercial** | Se relaciona con el comercio de bienes y servicios, se ha evidenciado la gran producción de desechos reciclables, incentivando la llegada de recicladores y habitantes de calle. | Paloquemao, El Listón, Ricaurte y San Andresito |

| | | |
|---|---|---|
| **Zona de Pequeña Industria Casera** | • **Problemática:** La presencia de talleres de mecánica y zona residencial, junto con la problemática de bandas en el robo de autopartes con la utilización de indigentes en la zona, afectando a transeúntes. | Paloquemao |
| **Zona de Condiciones Favorables y la zona de adulto mayor** | Población adulta mayor que ha tenido que suplir sus necesidades económicas empleando hogares familiares como inquilinatos.<br>La concentración de zonas residenciales, que presentan las problemáticas de inseguridad. | Colseguros, Usa Tama, San Facón, Santa Isabel y Veraguas. |

Fuente: Secretaría de Salud de Bogotá (2012)

Lo anterior evidencia que la localidad de Los Mártires se caracteriza por poseer un amplio sector de su población con problemáticas sociales y económicas. Existen áreas en donde se desarrollan actividades de gran flujo industrial y comercial, incrementando la desigualdad social y facilitando actividades delictivas en los diferentes sectores. Según diversos análisis realizados por la Secretaría de Salud de Bogotá (los cuales pueden encontrarse en sus estudios sobre las localidad), esta área presenta características de vulnerabilidad en su población, lo que representa un factor útil para el crimen organizado que busca reclutar jóvenes de la localidad que presentan altos grados de fragilidad emocional, uso y abuso de drogas o que viven en situación de extrema pobreza, incrementando la actividad criminal (Secretaria de Salud de Bogotá, 2012, p. 98).

Esto ha permitido que converjan en la zona estructuras del crimen organizado, es decir bandas de delincuencia común de pequeña o gran importancia. La Fundación “Ideas para la Paz” relaciona los acontecimientos más significativos que pueden explicar de manera parcial las problemáticas históricas asociadas a la localidad de Los Mártires. Así pues, señala que los focos de criminalidad de la localidad emergen hacia 1970 y se intensifican en la década de los ochenta, estando tradicionalmente relacionados con la distribución y expendio de drogas, en los espacios de comercio sexual y el comercio informal (FIP, 2015).

Durante ese período se identifican algunos hitos que anteceden la situación de delincuencia que caracterizan actualmente a la localidad: la calle del cartucho, que generó un aumento de

los homicidios localizados, la propagación de la venta de bazuco y la aparición de los sopladeros (lugares de venta y consumo de drogas). Ligado a lo anterior, se asociaron los habitantes de calle, así como la antigua terminal de buses intermunicipales que permitió el nacimiento de zonas residenciales y del trabajo sexual, derivando en lugares de refugio para el crimen organizado (FIP, 2015).

Teniendo en cuenta las características propias de la localidad y los antecedentes de focos de criminalidad, se puede evidenciar un desarrollo sociohistórico que ha propiciado que las estructuras criminales encuentren en esta localidad un lugar de trabajo para el crimen; y específicamente, el delito de la extorsión ha emergido como una nueva oportunidad para obtener ingresos de una actividad criminal, convirtiéndose en una mutación de antiguos delitos (Barco & Arana, 2014).

En la ciudad de Bogotá se han establecido programas y estrategias en materia de seguridad, entre las cuales destaca un Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana que se estableció en la administración de Gustavo Petro, teniendo como eje fundamental "Establecer normas y dar cumplimiento a las disposiciones legales, abordando las problemáticas de conflictividades, violencias y delitos a partir de un diagnostico objetivo, que permite proponer y emprender acciones públicas de convivencia y seguridad ciudadana a corto, mediano y largo plazo" (PICSC A. M., 2013 , p. 23).

La política de seguridad integral, diseñada y ejecutada por la Administración Distrital, ha sido analizada en un estudio sobre la Gestión Publica territorial de la Seguridad Ciudadana, donde se establece que las inconsistencias normativas han generado desconfianza y poca credibilidad para responder a las amenazas ejercidas por el crimen organizado en la ciudad. También es importante entender que el Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana se desarrolló bajo un enfoque de seguridad nacional; sin embargo, Garcia, Gómez & Cortes (2016) critican que dicho plan no estudió de forma detallada las problemáticas de inseguridad en la ciudad o en cada localidad específica y por ello desestima las particularidades de las problemáticas que influeyen en los delitos de manera contextual.

Otra crítica, -esta vez focalizada particularmente a la implementación de programas de intervención social establecidos en Los Mártires por parte de la Alcaldía Mayor de Bogotá,

Alcaldía Menor de Los Mártires y Policía Metropolitana de Bogotá-, es señalada por Norza, E.& Peñalosa, M. (2016) quienes argumentan que dichos programas no han demostrado un buen desarrollo en la localidad debido al fuerte control territorial del crimen organizado, lo cual ha impedido su funcionamiento y cumplimiento satisfactorio.

En un estudio sobre el diagnóstico de la extorsión en la ciudad, realizado por el observatorio de seguridad de la Cámara de Comercio de Bogotá, se identificó que las estrategias, propuestas o políticas implementadas por la Alcaldía Mayor de Bogotá, junto con la Secretaria de Seguridad y Convivencia de la ciudad sobre seguridad ciudadana, en lo referente al delito de la extorsión, no han contado con estudios sobre las características delincuenciales de algunos grupos que operan en las localidad; tampoco se tiene en cuenta un análisis sobre el comportamiento delictivo; y por último, no hay comprensión en entender el funcionamiento y las dinámicas del crimen organizado, lo que no permite la identificación de cómo surge el delito de la extorsión en la localidad (Observatorio de seguridad de Bogotá, 2015)

Por el contrario, el incremento de la criminalidad en la ciudad de Bogotá se sintetiza a continuación:

> "En la ciudad de Bogotá la extorsión tuvo un impacto positivo, entendido como positivo para la criminalidad, debido a las diferentes modalidades y técnicas utilizadas por las organizaciones criminales, permitiendo su asentamiento en zonas vulnerables de la ciudad, obteniendo beneficios económicos" (Barco & Arana, 2014, p. 16).

Ahora bien, relacionando la extorsión con las dinámicas socio-históricas del país, en un estudio realizado por la Fundación de Ideas para la Paz y la Asociación Nacional de Industriales, se señala la existencia de dos tipos fundamentales de extorsión (FIP & ANDI, 2015, p. 12):

1. Extorsión no ligada al conflicto armado: estas son realizadas por personas aisladas o pertenecientes a grupos de delincuencia común, así mismo, por personas privadas de

la libertad que desde los establecimientos de reclusión realizan los procedimientos correspondientes para efectuar el delito, teniendo en libertad a una persona o grupo de personas encargadas de cobrar la suma de la extorsión. Principalmente, este tipo de extorsiones se realizan en zonas urbanas, en donde se ha encontrado dos modalidades de cobro: "pago único" (la extorsión no es continuada en el tiempo) y lo denominado como "vacuna" (pago continuado). Las principales víctimas de esta modalidad son comerciantes, transportadores o ciudadanos quienes acceden a la extorsión por la obtención de una aparente tranquilidad.

2. Extorsión ligada a las dinámicas de conflicto armado: a diferencia de las anteriores, la extorsión es ejercida por personas pertenecientes a grupos armados ilegales, quienes tienen control de determinados territorios rulares del país, haciendo más difícil el acceso de la Policía para la investigación y captura de estas redes. Dado este control territorial, se ejerce por parte del victimario un ejercicio de dominación sobre su víctima, lo que le impide a la última la toma de acciones efectivas contra el delito del cual es receptora. Las principales víctimas de esta modalidad de extorsión son las empresas presentes en el sector de dominio, quienes son víctimas de diferentes modalidades de extorsión como el boleteo, peaje o cobro forzado, el clientelismo armado y el secuestro extorsivo.

Por su parte, Barco y Arana (2014) distinguen dos tipos generales de extorsión: la única y la periódica. La primera de ellas, como su nombre lo indica ocurre una sola vez y se presenta gracias a que el victimario posee información de la víctima que utiliza para intimidarla a través de llamadas, notas y así lograr que se le realice un pago a manera de giros o en efectivo. Adicionalmente, se establece también la modalidad periódica la cual hace referencia a las exigencias económicas, mensuales, diarias o quincenales, dirigidas principalmente a transportadores de personas o productos y comerciantes. Este tipo de extorsión en particular suele estar relacionado con delincuentes pertenecientes a una estructura criminal, que se encuentran privados de la libertad en centros penitenciarios o mantienen un control territorial de diferentes zonas vulnerables de la localidad.

También es importante destacar las modalidades o conductas que actualmente caracterizan el delito de extorsión, a saber, la extorsión telefónica, la cibernética y la de cobro por derecho

de piso (Pérez & Rivas, 2014). La primera de ellas ocurre cuando los victimarios llaman a un número al azar y por medio de mentiras,- tales como pertenecer a la Policía, el secuestro, necesidad de un familiar o acreditación de premios falsos-, logran obtener un beneficio económico de la víctima. En segundo lugar, la ciber-extorsión hace parte de los delitos a distancia, lo cual evita el contacto directo entre víctima y victimario, permitiendo que el ilícito sea cometido a larga distancia. Finalmente, el cobro por derecho de piso, o servicios informales de protección y cobro extorsivo, se caracteriza por el pago periódico para garantizar la seguridad o el no uso de la violencia de quien realiza el pago (Ávila & Peréz, 2011).

Desde la teoría del Neo-institucionalismo se puede considerar que cualquier dinámica institucional en materia de seguridad ciudadana tiene que estar guiada con la participación activa de varios actores involucrados en materia de seguridad (García, Gómez, & Cortés, 2016) y en el caso de la localidad que nos ocupa, considerar las particularidades del delito de extorsión, que tal y como hemos visto, ha seguido una evolución histórica y unas condiciones contextuales que lo sostienen. Por ello, es importante comprender que desde la institución se deben identificar y regular las amenazas al bienestar de la comunidad a ser incluidos en el diseño de planes y programas con observaciones de las partes involucradas en el proceso (Acero, 2012).

## 4. Método de investigación.

En el presente trabajo se focaliza en una localidad específica, y de acuerdo a las líneas teóricas que se manejan, es fundamental considerar sus elementos contextuales. Es por tal motivo que se seleccionó como método de investigación el estudio de caso. Según la definición de Yin, el estudio de caso es “una investigación empírica que estudia un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto de la vida real, especialmente cuando los límites entre el fenómeno y su contexto no son claramente evidentes” (Yin, 1994, p. 13).

Este método de enfoque cualitativo permite la apreciación de un tipo o situación específica, la cual puede ser analizada considerando su desarrollo sociohistórico, así como las distintas contingencias que la determinan, aportando explicaciones complejas al fenómeno en estudio.

En tal sentido, se tomó como caso a la localidad de Los Mártires, y a partir de la recolección de información documental y datos cualitativos y cuantitativos obtenidos de textos institucionales y académicos, se abordó el manejo de las políticas de seguridad ciudadana asociadas al delito de extorsión durante el período 2012-2016, con la finalidad de identificar los procesos implicados en su evolución a partir de los principios de la teoría del Neo-institucionalismo como marco explicativo.

Como fuentes de información documental se recopilaron datos sobre denuncias de extorsión por parte de la Policía Nacional de Colombia, la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia de la Alcaldía de Bogotá e información obtenida de la Alcaldía local de Los Mártires. A su vez, se realizó una revisión de fuentes bibliográficas académicas sobre la teoría del Neo-institucionalismo y algunos estudios sobre el comportamiento criminal y de las víctimas, a fin de entender las problemáticas de gestión pública frente a este fenómeno delictivo en la localidad y establecer desafíos en materia institucional de la seguridad ciudadana de acuerdo a las inconsistencias detectadas en materia de seguridad ciudadana.

### *4.1. Desarrollo de investigación*

El alcance de esta investigación es de tipo descriptivo, ya que se define como un estudio que: "busca especificar propiedades, características y rasgos importantes de cualquier fenómeno que se analice (…). Únicamente pretenden medir o recoger información de manera independiente o conjunta sobre los conceptos o las variables a las que se refieren; esto es, su objetivo no es indicar cómo se relacionan éstas". (Hernández Sampieri, Fernández y Batísta,2010.p80).

En tal sentido, la recolección de datos estuvo orientada a identificar, analizar y describir datos cualitativos y cuantitativos sobre el delito de extorsión, que permitieran hacer la caracterización de los problemas que presenta la institucionalidad en la localidad y evidenciar la influencia del aumento de dicho delito. De esta forma, se pudo caracterizar tanto la incidencia del accionar delictivo de la extorsión en la localidad de Los Mártires, como las deficiencias del ejercicio de la institucionalidad en el ámbito mencionado.

El análisis de información fue realizado a partir de la organización en categorías que se derivan de la investigación documental, en las cuales se agrupan y describen los argumentos que pretenden dar respuesta a los objetivos de la investigación.

## 5. Presentación, análisis e interpretación de los hechos.

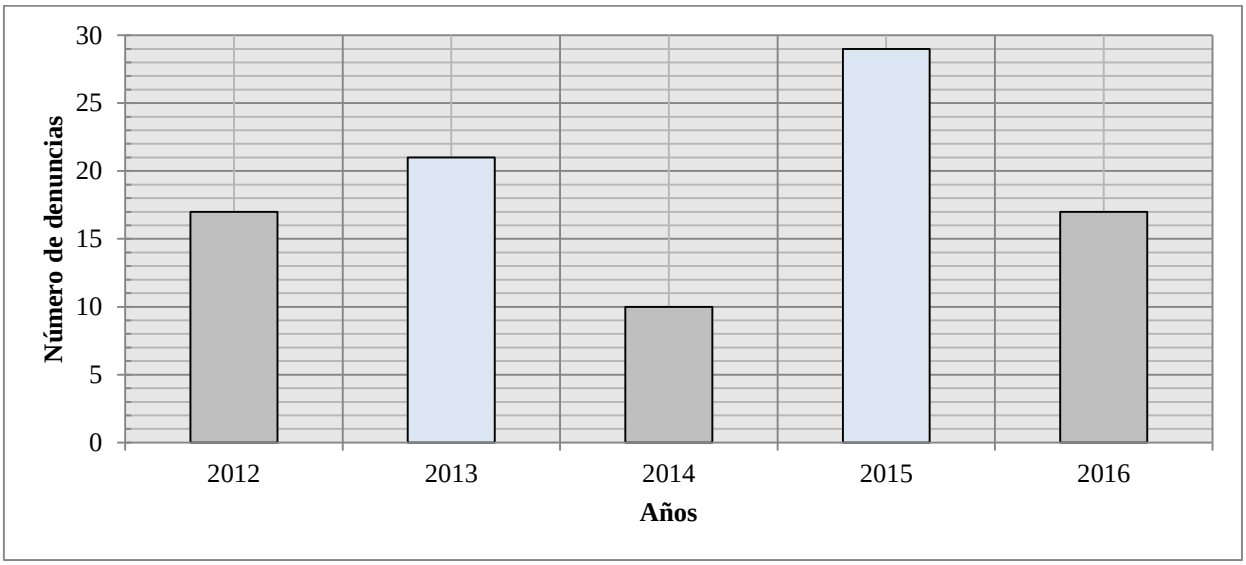
### *5.1. Características del delito de la extorsión*

Dentro de los resultados obtenidos a través del uso de los datos estadísticos del Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo de la Policía Nacional (SIEDCO), y el manejo de diferentes fuentes de información en lo referente al fenómeno delictivo, se logró evidenciar que dicho delito en la localidad de Los Mártires en los años 2012 al 2016, tuvo el mayor número de denuncias en el año 2013 y 2015, con un menor reporte para el año 2014.

En la Figura 1, se observa que para el año 2012 se presentaron un total de 17 denuncias, seguido en el año 2013 con un total de 21 denuncias, y en lo corrido del año 2014, se presentaron un total de 10 denuncias, siendo el año con menor número de reportes. Sin embargo, en el año 2015 se presentó un aumento significativo de 29 denuncias y finalizando el 2016 con un total de 17 denuncias en la localidad de Los Mártires. Esto permitió observar que hubo un aumento del comportamiento del delito de la extorsión durante el periodo de estudio.

El crimen organizado en la localidad implementó en los años 2012 al 2016 la extorsión como una modalidad delictiva, que permitió establecer un comportamiento antisocial en diferentes zonas de la localidad, como se puede observar en los datos sobre las denuncias reportadas por extorsión en la localidad.

***Figura 1 . Cantidad de denuncias por extorsión en la Localidad Mártires de la ciudad de Bogotá, D.C, en el período 2012 a 2016***




Fuente: Integración por autor según datos recopilados de SIEDCO, 2012: SIEDCO, 2013; SIEDCO, 2014; SIEDCO, 2015 & SIEDCO, 2016.

Efectivamente, aunque hubo un comportamiento fluctuante, la localidad de Los Mártires se vio afectada a causa del aumento delictivo de la extorsión en el 2012 y 2016, observándose el mayor número de denuncias en 2015. Los datos anteriores muestran cómo el delito logró mantener una constante actividad.

Con relación a lo anterior, se quiere tener en cuenta un estudio realizado por el Observatorio de Seguridad de Cámara de Comercio de Bogotá sobre la percepción de inseguridad, que en los años 2012 al 2014 afectó la tranquilidad de los ciudadanos:

> "Según el 17% de los entrevistados en la localidad de Mártires, expresan que el secuestro se ha disminuido ostensiblemente en los últimos años, este factor configuró al delito de extorsión como el mecanismo más fácil y rápido para que los delincuentes generen ingresos, haciendo al delito de la extorsión un delito predilecto para el crimen organizado" (Observatorio de seguridad de Bogotá, 2015, p. 23).

Por ejemplo, en el año 2013 se identificaron 21 denuncias por actividad extorsiva en la localidad a través del uso de nuevas estrategias criminales, las cuales permitieron un nuevo modo de operar para el crimen organizado (SIEDCO, 2017). Esta nueva forma de operar por

parte de la delincuencia común, estaría relacionada con servicios de seguridad a establecimientos comerciales en sectores determinados de la localidad, conocido como el pago informal, mal llamado “vacuna” (FIP & ANDI, 2015).

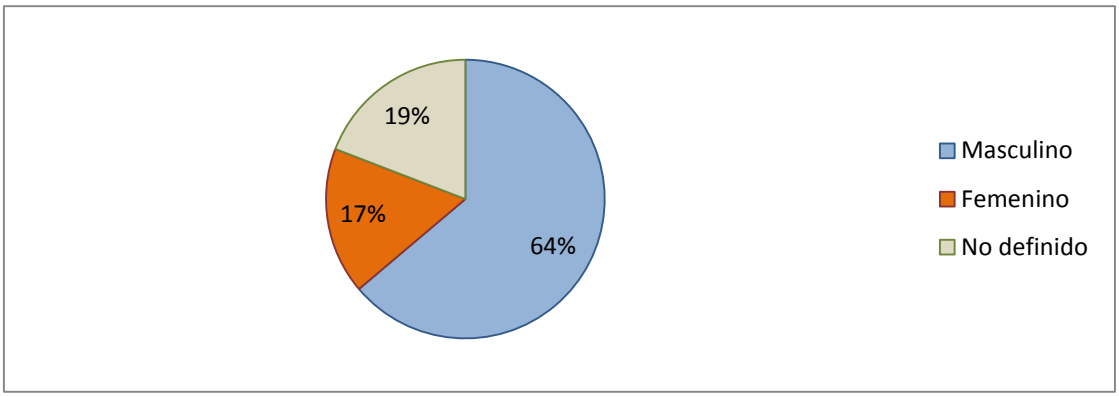
Para el año 2014 se reportaron un total de 10 denuncias en la localidad, mostrando un detrimento del delito, a través de una reducción en el número de denuncias: “Esta reducción en el año 2014 evidenció que las victimas por extorsión no denunciaban, debido al temor de ser afectados en su integridad o a no perder su negocio o modo de ingreso económico” (Suárez, 2016, p. 4). Por consiguiente, para el año 2015 se demostró un aumento en el número de reportes delictivos con un total de 29 denuncias reportadas por las victimas en la localidad generando un crecimiento delictivo:

> “El número de denuncias, la intensificación de esa práctica por cuenta de la caída de otras fuentes ilegales de financiación como el secuestro y la falta de eficacia de las políticas oficiales frente a este crimen, están entre las explicaciones del boom de la extorsión” (El Tiempo, 2015, p. 4).

El aumento criminal de la extorsión como fenómeno delictivo en la localidad generó en lo corrido del 2016 un incremento de 17 denuncias reportadas (7 más que en el año 2014), lo cual evidencia que la extorsión se mantuvo de forma regular en el transcurso de dos años. Esto hace pensar que la actividad criminal relacionada con el delito de la extorsión en la localidad establecería rutinas determinadas en la población, en las que el pago de mensualidades, atender llamadas extorsivas, responder a las amenazas y pago por el territorio, se convertirían en una práctica invisible ante el control de las autoridades (FIP & ANDI, 2015).

No obstante, este fenómeno delictivo no tuvo discriminación en cuanto a la elección de sus víctimas: tanto hombres como mujeres, fueron afectados por la extorsión, como se puede evidenciar en la Figura 2. Este diagrama muestra que los hombres fueron vulnerados un 47% más sobre el género femenino frente al accionar delictivo de la extorsión en los años 2012 al 2016. Además, hay un 19% denominado como “no definido”, debido a la poca información en la denuncia.

***Figura 2. Porcentaje de denuncias por extorsión según el género en la Localidad Mártires de Bogotá, D.C, durante el período 2012 a 2016.***



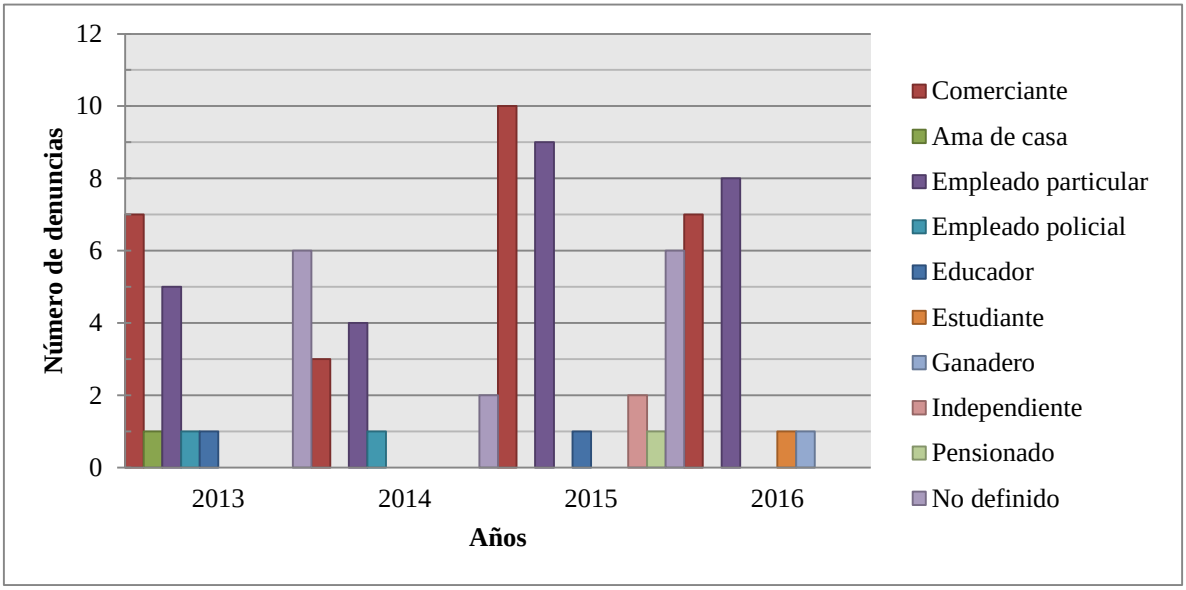

Fuente: Integración por autor según datos recopilados de SIEDCO, 2012: SIEDCO, 2013; SIEDCO, 2014; SIEDCO, 2015 & SIEDCO, 2016.

De igual forma, cabe resaltar que el delito de la extorsión durante el periodo comprendido en esta investigación no estableció elección en cuanto a la selección de la víctima, pues se busca obtener una ganancia económica, sin importar el género. Los delincuentes utilizaban cualquier método de intimidación y engaño para sacar provecho de toda oportunidad que la víctima brinde (Ávila & Peréz, 2011).

Se puede observar en la Figura 3 cómo el crimen organizado, a través del delito de la extorsión, escogería a sus víctimas según la capacidad adquisitiva, sin importar el género. Esto se demuestra cuando se precisa que los comerciantes de la localidad fueron las principales víctimas de esta actividad delictiva, debido a la implementación del pago de mensualidades en la zonas comerciales (SIEDCO, 2017). Esto también puede corroborarse gracias a un estudio realizado por la Cámara de Comercio de Bogotá, en el cual se determinó que el crimen organizado buscaba:

> "…extorsionar a grupos de pequeños y medianos empresarios, a los cuales se les exigía diariamente una pequeña cantidad de dinero, que en ocasiones ellos accedían a pagar, por la relación costo-beneficio que esto representa" (Observatorio de seguridad de Bogotá, 2015, p. 25).

***Figura 3. Cantidad de denuncias por extorsión según la profesión u ocupación del denunciante en la Localidad Mártires de Bogotá, D.C, en el período 2012 a 2016.***




Fuente: Integración por autor según datos recopilados de SIEDCO, 2012: SIEDCO, 2013; SIEDCO, 2014; SIEDCO, 2015 & SIEDCO, 2016.

Al analizar los datos de la Figura 3, se puede señalar que el crimen organizado modifica el delito de la extorsión, convirtiéndolo en una relación costo beneficio. Esto muestra que los delincuentes utilizan las necesidades de la víctima para hacer efectivo este delito, exigiendo y estableciendo una especie de contrato o nueva norma dentro de la relación víctima y victimario. Al comprender las dificultades en materia de seguridad que enfrenta Los Mártires, se analiza que el delincuente aprovecha la inseguridad de la localidad para garantizar la actividad delictiva bajo la relación costo beneficio.

Esa relación entre la víctima y el victimario creada por la inseguridad, implica que los comerciantes aceptan los servicios que ofrecen los delincuentes, bajo amenaza o coacción, con el fin de proteger y cuidar zonas vulnerables. A su vez, los delincuentes reciben un pago por los servicios prestados en la zona (Norza & Peñaloza, 2016). Dicha relación costo beneficio ha dejado en evidencia cómo el mercado criminal acepta en la localidad la extorsión como un mecanismo útil y rápido para obtener ganancias.

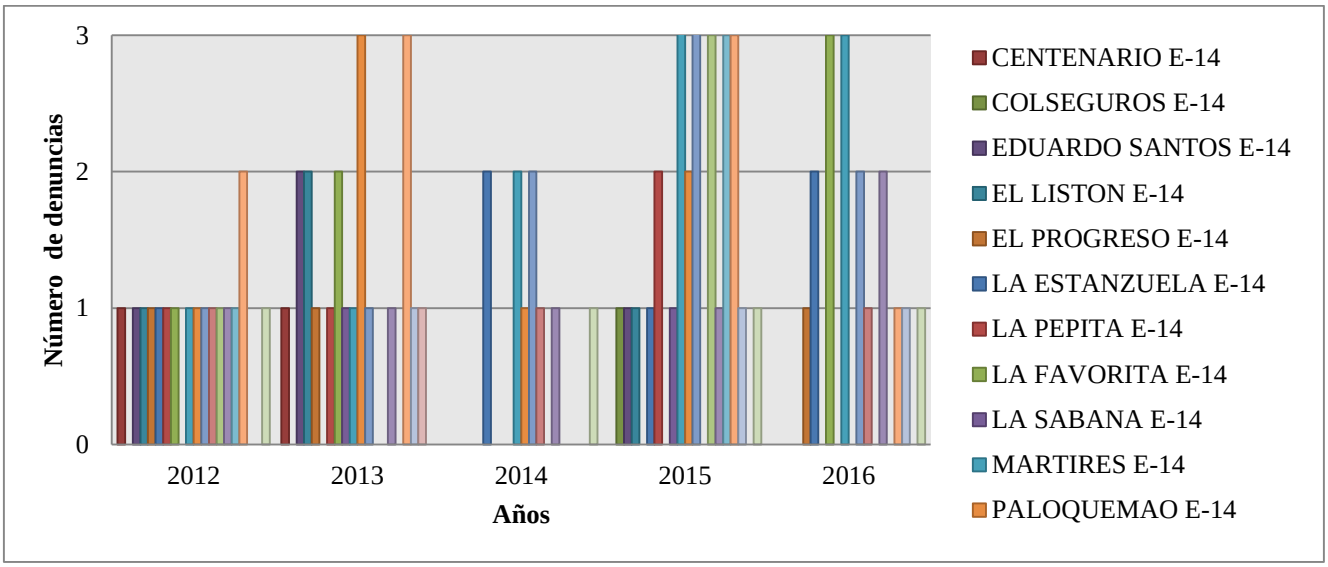
Los delincuentes vieron en la localidad de Los Mártires una oportunidad para ejercer la actividad delictiva de la extorsión, pidiendo a los comerciantes el pago de "vacunas" para ejercer un control y vigilancia a los diferentes locales afectados por la inseguridad.

> "La relación costo y beneficio entre la víctima y el victimario está ligada al hecho de que el espectro del delito se amplía cada vez más hacia los pequeños y medianos empresarios, entre los cuales se mencionaron: tenderos, comerciantes, transportadores y bici-taxistas. En la mayoría de las ocasiones, estas víctimas entregan cuotas mínimas fijas de dinero a los victimarios para no arriesgar su negocio, su vida o la de sus familias" (Observatorio de Seguridad de Bogotá, 2015, p. 26).

La delincuencia común en la localidad de los Mártires se desarrolló a través de dinámicas en las cuales la modalidad de la extorsión se invisibiliza ante las autoridades, debido a que las víctimas no denuncian por miedo a las represalias o actos violentos por parte de los delincuentes. Estas dinámicas en el mercado criminal han permitido que el crimen organizado en la localidad establezca diferentes estrategias y mecanismos de seguridad por una parte, y de coacción por la otra, propios de mafias estructuradas (Finckenauer, 2010), permitiendo la movilización del crimen por toda la localidad.

En la Figura 4 se reflejan datos estadísticos sobre las denuncias de diferentes barrios de la localidad que han sido afectados por la extorsión, especialmente en los barrios de zonas comerciales como Paloquemao, Santa Isabel, Mártires, San Victorino, Ricaurte, La Favorita y Centenario, los cuales fueron afectados contundentemente por el crimen organizado en los años 2012 al 2016, corroborando que la relación costo beneficio entre la víctima y el victimario, hacen que el delito se convierta en una nueva amenaza para el sector comercial en la localidad, generando perturbaciones en la estabilidad de la comunidad.

***Figura 4. Cantidad de denuncias por extorsión en los diferentes barrios de la Localidad Mártires de Bogotá, D.C, en el período 2012 a 2016.***

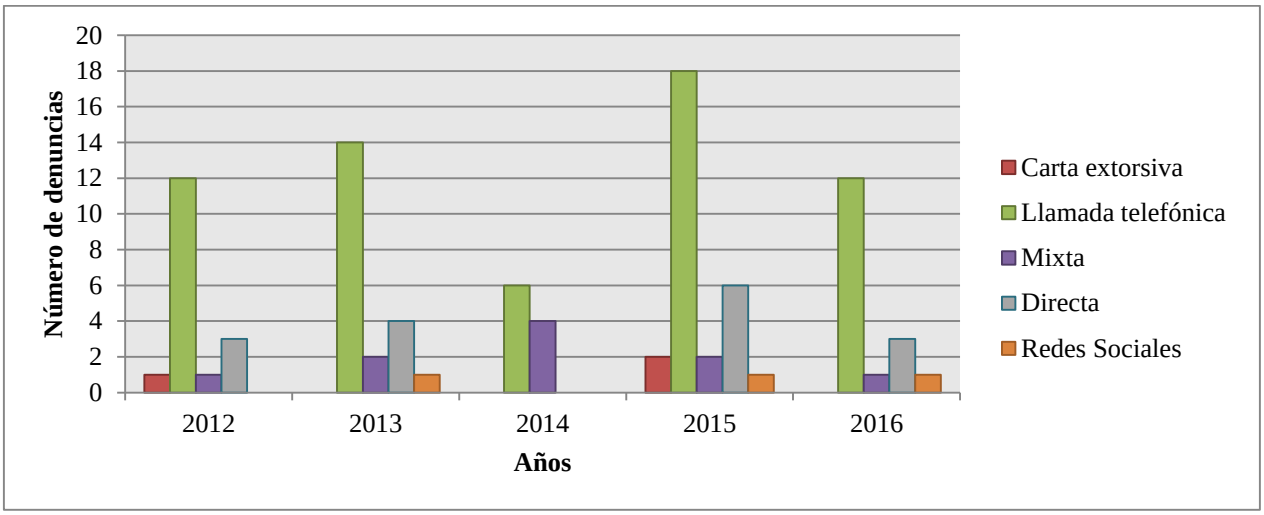



Fuente: Integración por autor según datos recopilados de SIEDCO, 2012: SIEDCO, 2013; SIEDCO, 2014; SIEDCO, 2015 & SIEDCO, 2016.

De las denuncias registradas en estos barrios, se puede identificar que la presencia de las autoridades es permanente en las zonas comerciales, pero de igual forma, los comerciantes siguen siendo víctimas de la extorsión porque en muchas ocasiones el delincuente pasa invisible ante en control policial (Veeduría Distrital, 2016). Es decir que la fuerte presencia de autoridades no se traduce en la reducción de la actividad delictiva o en la seguridad del ciudadano.

En el transcurso del análisis de los datos en esta investigación, también se pudo identificar que existen otras modalidades características del delito de extorsión como es el caso de la modalidad de mayor cuantía, establecida como clásica. Esta modalidad se establece a través de amenazas telefónicas o visitas directas a las víctimas por parte de los delincuentes, registrando un mayor número de denuncias. En este sentido, en el periodo de 2012 a 2016 se realizaron 84 denuncias de extorsión bajo la modalidad clásica y sólo 2 denuncias relativas a las modalidades de menor cuantía, que refieren a medios extorsivos a través de las redes sociales, modalidades mixtas o cartas extorsivas (ver gráfico Grafica 5).

***Figura 5. Cantidad de denuncias por extorsión según el arma empleada en la Localidad Mártires de Bogotá, D.C, en el período 2012 a 2016.***




Fuente: Integración por autor según datos recopilados de SIEDCO, 2012: SIEDCO, 2013; SIEDCO, 2014; SIEDCO, 2015 & SIEDCO, 2016.

La extorsión suele ser un delito de oportunidad, ya que el extorsionador se encuentra con sus víctimas de manera ocasional, tomando ventaja de situaciones que desfavorecen a la víctima como, por ejemplo, a través de la obtención de información privada. Al ser un delito de oportunidad, no hay un victimario ni una víctima específica o con características claramente diferenciadas; así, como se mencionó anteriormente, este delito se ha popularizado ya que cualquier ciudadano independientemente de su género, posición socioeconómica o actividad laboral, puede ser víctima. En este delito lo verdaderamente importante es obtener una ganancia económica en detrimento de otro (Pérez & Rivas, 2014).

### *5.2. La gestión institucional de la seguridad ciudadana en la localidad*

La inseguridad y las distintas problemáticas que se presentan en la localidad de Los Mártires hacen evidentes las fallas en la administración de políticas de seguridad pública, lo cual no favorece la coordinación y cooperación de los involucrados, aun cuando las instancias de seguridad "deben estar encaminadas a garantizar esquemas institucionales de articulación de los diferentes actores involucrados en el devenir social" (Gómez, 2009, p. 9).

Esta coordinación tiene la obligación de tener una armonía en la gestión institucional por parte de las autoridades e instituciones locales, las cuales "en representación del Estado son las que en un primer momento les toca dar respuesta a las problemáticas que afectan la

convivencia y seguridad de los ciudadanos" (Acero & Hugo, 2012, p. 177). Por tanto, los programas y planes de gobierno por parte de la administración pública están enfocados hacia "la seguridad nacional, es decir seguridad del Estado y no hacia la seguridad ciudadana" (Acero & Hugo, 2012, p. 169).

Para el año 2012, la ciudad de Bogotá contaba con un plan integral de seguridad y convivencia ciudadana pero no generó un gran cambio para enfrentar los problemas de inseguridad. La administración del ex Alcalde Gustavo Petro en el año 2013 inició la puesta en marcha de un plan integral de seguridad y convivencia, el cual buscaba la interacción y la armonía con el Plan de Seguridad Integral para la Prosperidad, establecido por el Gobierno Nacional, y enfocado en políticas de seguridad estatal (FIP, 2015). Solo en el año 2012 también se contaba con un plan de seguridad por parte de la Policía Nacional, para atender las necesidades básicas de la población y combatir el crimen, con una orientación de carácter ofensivo y no integral con la ciudadanía (Macías, 2014).

Frente a este planteamiento, se requiere un análisis de la gestión por parte de las autoridades competentes en materia de seguridad ciudadana, para identificar las inconsistencias en las políticas de seguridad ciudadana. En la siguiente tabla se busca desde el Neo-institucionalismo comprender cuáles fueron las dificultades que se presentaron durante el 2012 al 2016 en materia de articulación y desarrollo de las políticas integrales de seguridad y convivencia en la ciudad de Bogotá (ver Tabla 4).

Desde dicho análisis, se busca establecer inconsistencias como la falta de coordinación interinstitucional que no permite tener el desarrollo óptimo en las políticas de seguridad ciudadana en la localidad de Los Mártires. Esto conduce a comprender que en muchas ocasiones se hacen políticas en materia de seguridad ciudadana que no generan sentimientos positivos en la población, ni tampoco permiten reducir la actividad delictiva; es decir, que la ciudadanía no se siente respaldada por sus instituciones, debido al aumento del delito de la extorsión.

***Tabla 4. Análisis de la gestión institucional en materia de seguridad ciudadana en la localidad de Los Mártires en los años 2012 al 2016.***

| Política | Inconsistencias | Descripción de la inconsistencia |
|---|---|---|
| **Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana Bogotá D.C. 2013 -2023** | 1. Deficiente desarrollo Institucional y nula sinergia entre los actores.<br><br>2. Carencias en el diagnóstico e información sobre la seguridad ciudadana en la localidad de Los Mártires.<br><br>3. No hay un correcto control y seguimiento del plan integral.<br><br>. | 1. El diseño de este plan integral de convivencia y seguridad ciudadana estaba enfocado al fortalecimiento de los aspectos generales en materia de seguridad en la ciudad de Bogotá. Este enfoque analizó los problemas de inseguridad de forma general y no particular, debido a una orientación de seguridad a nivel nacional amplia, sin hacer un detallado análisis de los problemas de inseguridad a nivel local.<br><br>Según, un estudio realizado por el observatorio de seguridad de la cámara de comercio de Bogotá, se logra apreciar como este plan integral, no se enfocó en una seguridad ciudadana a nivel local, generando un impacto negativo en la arquitectura institucional y en la coordinación interinstitucional entre los diferentes actores (Camara de Comercio de Bogotá, 2014).<br><br>Por ejemplo, en la localidad de Los Mártires este plan integral no generó un desarrollo estable debido a las inconsistencias que se presentaron en el aumento del delito de la extorsión. Además, cabe resaltar que un 44% de los ciudadanos se sintieron amenazados por este accionar delictivo, según los datos establecidos por parte de la Policía Metropolitana de Bogotá (SIEDCO, 2017).<br><br>Por otra parte, es importante identificar que este plan integral presentó deficiencias en cuanto a su desarrollo institucional, a causa de una mala estructura organizativa y un nulo entendimiento de las problemáticas de inseguridad que se presentan a nivel local.<br><br>Es decir, que el funcionamiento de la coordinación interinstitucional en el desarrollo de una política de seguridad ciudadana, no es establece y diluye la sinergia de conceptos entre la Alcaldía mayor de Bogotá, Alcaldía menor de Mártires y las entidades reguladoras judiciales como: la Policía Metropolitana de Bogotá o la Fiscalía General de la Nación. Esto ha demostrado que las decisiones en materia de seguridad ciudadana van por diferentes caminos y no tienen una mirada armoniosa de integración que logre dar respuesta a los problemas de |

| | | |
|---|---|---|
| | | seguridad ciudadana que se presentan en la ciudad y a nivel local (Ruiz J. C., 2017).<br><br>2. Las falencias en cuanto a la información y el diagnóstico previo a la implementación del plan integral no fueron eficientes, ya que se presentaron confusiones en cuanto al conocimiento de los diferentes delitos que se presentaron en la ciudad y en cada localidad durante el 2012 al 2016. Lo cual género distorsión y confusión entre los diferentes actores dejando en evidencia un problema institucional. Por ende, "Las decisiones sobre las medidas policivas respecto a la inseguridad y la violencia se tomaron de manera improvisada y por el camino menos adecuado" (Veeduría Distrital, 2016, p. 6).<br><br>Por tal motivo, la poca información e inexperiencia para el desarrollo de estrategias en materia de seguridad ciudadana por parte de los actores institucionales permitiría que el delito de la extorsión aumentara en la localidad de Los Mártires, específicamente en el año 2015 con un total de 24 denuncias, siendo ese año el más problemático para las víctimas de la extorsión en dicha localidad, según los datos de La Policía Nacional (SIEDCO, 2017).<br><br>Dentro de los diagnósticos previos al estudio sobre el diseño e implementación de la política integral, se puede observar que la Localidad de Mártires no recibió un adecuado diagnóstico y no se pudo determinar las zonas más vulnerables y con problemáticas frente al crimen organizado en la localidad. Según, un estudio de la Fundación de Ideas Para la Paz y la Asociación Nacional de Industriales demostraron que la localidad presento inconvenientes en cuanto a su organización por zonas y por ende se generó un aumento de diferentes actividades irregulares que afectaron la tranquilidad de habitantes e industriales de la localidad. (FIP & ANDI, 2015).<br><br>Además, en la localidad de Mártires se evidencia un 98% de aumento de la actividad delictiva que permitió que diferentes organizaciones al servicio de la extorsión, ejercieran libremente este delito sin recibir ningún freno por parte de las autoridades correspondientes, según datos sobre las denuncias por parte del |

Fuente: Integración por Autor (2018).

| | | |
|---|---|---|
| | | observatorio de seguridad de la cámara de comercio de Bogotá (Camara de Comercio de Bogotá, 2014).<br><br>Por otra parte, es importante resaltar que la localidad cuenta con zonas de tolerancia las cuales presentaron comportamientos anti sociales y no permitieron ofrecer tranquilidad y estabilidad a los diferentes comerciantes o industriales que trabajan en el sector, al igual que a la comunidad que habita la localidad, esto fue aprovechado por el crimen organizado para ejercer dominio de la zona. Como, quedo en evidencia en los datos delictivos de la Policía Nacional de Colombia demostrando que las principales víctimas del delito de la extorsión, bajo la modalidad delictiva clásica, son los comerciantes quienes en un 27% denunciaron que se sienten inseguros e intranquilos en su lugar de trabajo, debido a las constantes amenazas de los delincuentes de la zona (SIEDCO, 2017).<br><br>También, es importante identificar que esta política integral desconoció las características delictivas del crimen organizado y no contó con una visión pormenorizada sobre cada localidad o de los sectores que son vulnerables, ni tampoco un análisis del comportamiento delictivo de las bandas que operan en la zona, por tal motivo es importante que en la transformación de la política de seguridad ciudadana se busque que las autoridades estén comprometidas con las instituciones en la creación de nuevas normas y reglas que le permitan a la comunidad tener acercamientos significativos con las autoridades y así poder contrarrestar las amenazas del crimen organizado (García, Gómez, & Cortés, 2016)<br><br>3. En cuanto al control y monitoreo de este plan integral, se ha evidenciado que no ha tenido un seguimiento acorde para el desarrollo de las diferentes estrategias integrales en materia de seguridad por parte de la Alcaldía Mayor de Bogotá. En un estudio de la Fundación de Ideas para la Paz se logró identificar que la toma de decisiones sobre la arquitectura institucional de este plan de convivencia y seguridad queda en manos de La Policía Metropolitana de Bogotá (FIP, 2015). |

| | | |
|---|---|---|
| | | Por otra parte, en el transcurso de esta investigación se logró identificar por parte de algunos estudios de La Policia Nacional de Colombia, que en muchas ocasiones la Alcaldía Mayor de Bogotá declinan responsabilidades en la conducción de los problemas relativos al orden público y a la seguridad ciudadana dejándola de manera exclusiva en manos de la Policía metropolitana de Bogotá. Además en muchas ocasiones se desarrollan estrategias de forma operativa y no administrativa para responder a las dificultades que se presentan en materia de seguridad ciudadana en la ciudad, y no cuentan con una visión integral y comprometedora frente al delito (Céspedes, 2014).<br><br>Estas inconsistencias en cuanto al seguimiento y control del desarrollo del plan integral de seguridad ciudadana por parte de un único actor, propiciaron la baja participación de los ciudadanos y aumentaron la desconfianza en las instituciones. Es decir que las instituciones en cargadas en velar por el bienestar y seguridad de la comunidad, no ejercieron un compromiso de subsanar los problemas de la ciudadana.<br><br>Según los datos del observatorio de seguridad de la Cámara de Comercio de Bogotá se evidencio que la percepción de inseguridad creció un 44% por parte de los ciudadanos, quienes se vieron afectados por situaciones de inseguridad en la ciudad (Observatorio de seguridad de Bogotá, 2015). Esto se puede analizar también con los datos sobre la extorsión y el aumento delictivo en la localidad de Los Mártires durante los periodos 2012 al 2016, en donde se reflejó un aumento de un 90% en la actividad delictiva en toda la localidad.<br><br>Esto generó preocupación en el desarrollo del Plan de Seguridad Ciudadana debido a que no se obtuvo un diagnóstico adecuado y la falta de sinergia entre los diferentes actores institucionales dejaron en evidencia un vacío en la evaluación de dicha política, ya que el seguimiento y control en cuanto al funcionamiento y gestión de esta política no se realizó durante los periodos 2012 al 2016 con éxito (FIP, 2017).<br><br>Estas inconsistencias dejan en evidencia que el plan integral de seguridad ciudadana establecido en el 2013 por el ex Alcalde Gustavo Petro no cumplió específicamente con algunas recomendaciones que se han venido tratando por parte de La Veeduría Distrital, en los |

| | | |
|---|---|---|
| | | programas de rendición de cuentas en materia de la seguridad ciudadana en Bogotá.<br><br>Además, esta estrategia no presentó estudios pormenorizados que puedan favorecer el desarrollo en materia de seguridad ciudadana en cada localidad y en especial en la localidad de Los Mártires, fuera de eso, hay poca participación ciudadana y las autoridades locales judiciales aún desconocen las diferencias entre un delito de patrimonio económico y un delito contra la vida, es decir que la extorsión como delito sigue siendo invisible para las autoridades (FIP & ANDI, 2015).<br><br>Cabe resaltar, que aún persiste una inexistencia en la coordinación interinstitucional entre el plan integral de seguridad y convivencia ciudadana y los planes operativos en materia de seguridad a nivel local. (Garcia,L.E., Gómez, C.P.& Cortes, Y.L., 2016, p. 124). En muchas ocasiones la fuerza policial solo cuenta con ideas de los comandantes de estación y no con las ideas de un diseño de política pública que establezca bases integrales para el respeto y desarrollo de las normas en la localidad.<br><br>Se han realizado distintas intervenciones en materia de seguridad y la gestación de planes de seguridad militar que no presentan una visión ciudadana, incrementando el desconocimiento de los mercados delictivos de la ciudad. “En los asuntos propios de la gestión pública territorial de la seguridad ciudadana están determinados por una normativa dispersa y desactualizada, frente a disposiciones más recientes y poco acordes con la nueva arquitectura institucional”. (Garcia,L.E., Gómez, C.P.& Cortes, Y.L., 2016, p. 113).<br><br>Estas políticas, tienen vacíos normativos y jurídicos que no permiten que los policías judiciales realicen sus funciones y que los jueces no entiendan el contexto del delito (Acero, 2012). Esto se hizo evidente también en los estudios por parte de las autoridades que demostraron que de nada sirve detener o capturar a un delincuente si no hay un correcto procedimiento de la ley (Céspedes, 2014).<br><br>La existencia de los planes integrales de seguridad y convivencia con deficiencias respecto a calidad, objetividad, coherencia y consistencia, limitan la generación de valor público al momento de atender los problemas que afectan la seguridad ciudadana. (Garcia,L.E., Gómez, C.P.& Cortes, Y.L., 2016, p. 124). Los distintos gobiernos delegaron esta función en cabeza de las fuerzas armadas, sin que existiesen |

| | | |
|---|---|---|
| | | políticas integrales de seguridad del Estado y de seguridad ciudadana lideradas por el ejecutivo.<br><br>Esto es un problema a gran escala, ya que a lo largo de la historia en la ciudad, se han diseñado programas efímeros (Ruiz J. C., 2017) y no una verdadera política pública en seguridad ciudadana con una absoluta coordinación interinstitucional que sea la bitácora de las administraciones sin distingo de posiciones ideológicas o partidistas que logre mantenerse en el tiempo, como un compromiso sobre las necesidades de toda la ciudad.<br><br>Este plan integral demuestro que persiste una inexistencia en la coordinación interinstitucional entre el plan integral de seguridad y convivencia ciudadana y los planes operativos en materia de seguridad a nivel local. (Garcia,L.E., Gómez, C.P.& Cortes, Y.L., 2016, p. 124). En muchas ocasiones la fuerza policial solo cuenta con ideas de los comandantes de estación y no con las ideas de un diseño de política pública que establezca bases integrales para el respeto y desarrollo de las normas en la localidad.<br><br>Se han realizado distintas intervenciones, en materia de seguridad y la gestación de planes de seguridad militar que no presentan una visión ciudadana, incrementando el desconocimiento de los mercados delictivos de la ciudad. “En los asuntos propios de la gestión pública territorial de la seguridad ciudadana están determinados por una normativa dispersa y desactualizada, frente a disposiciones más recientes y poco acordes con la nueva arquitectura institucional”. (Garcia,L.E., Gómez, C.P.& Cortes, Y.L., 2016, p. 113).<br><br>La política integral desconoce las características delictivas del crimen organizado y no se tiene una visión establecida sobre el comportamiento de cada localidad o de los sectores que son vulnerables, por tal motivo es importante que en la transformación de la política de seguridad ciudadana busque que las autoridades estén comprometidas con las instituciones en la creación de nuevas normas y reglas que le permitan a la comunidad tener acercamientos significativos con las autoridades y así poder contrarrestar las amenazas del crimen organizado (García, Gómez, & Cortés, 2016).<br><br>La existencia de los planes integrales de seguridad y convivencia con deficiencias respecto a calidad, objetividad, coherencia y consistencia, limitan la generación de valor público al momento de atender los |

| | | |
|---|---|---|
| | | problemas que afectan la seguridad ciudadana. (Garcia,L.E., Gómez, C.P.& Cortes, Y.L., 2016, p. 124). Los distintos gobiernos delegaron esta función en cabeza de las fuerzas armadas, sin que existiesen políticas integrales de seguridad del Estado y de seguridad ciudadana lideradas por el ejecutivo.<br><br>Esto es un problema a gran escala, ya que a lo largo de la historia en la ciudad, se han diseñado programas efímeros (Ruiz J. C., 2017) y no una verdadera política pública en seguridad que sea la bitácora de las administraciones sin distingo de posiciones ideológicas o partidistas que logre mantenerse en el tiempo, como un compromiso sobre las necesidades de toda la ciudad.<br><br>Por tal motivo, es indispensable que tanto las autoridades policiales como las autoridades administrativas a nivel local y distrital logren tener un acercamiento ameno para lograr un trabajo comprometido, educativo y profesional que logre dar un bienestar a la comunidad que está siendo víctima de algunos delitos que son invisibles para las autoridades debido a la poca información al respecto (García, Gómez, & Cortés, 2016).<br><br>Además es importante el manejo de la cooperación integral y la coordinación interinstitucional para ejercer un adecuado seguimiento y control de los diferentes enfoques que se le dan a la seguridad y convivencia ciudadana en la ciudad, una política de tanta importancia para la comunidad y para el desarrollo de las instituciones, es fundamental mantenerla guiada y brindarle todas las herramientas del caso, para que se logre dar un cambio importante en la ciudad en materia de seguridad y convivencia estableciendo como eje fundamental que estos planes tengan una visión integral y de coordinación interinstitucional (Guerrero, 2011). |

***Tabla 5. Análisis del Plan Nacional de seguridad ciudadana de la Policía Metropolitana de Bogotá***

| Política | Inconsistencias | Descripción de la inconsistencia |
|---|---|---|
| | | 1. Una de las principales inconsistencias que se presentó con el plan corazón verde, es que este plan nacional esta direccionado por la política integral de seguridad y defensa para la prosperidad junto con la política de Bogotá Humana (PICSC B. |

| | | |
|---|---|---|
| **Plan Nacional – MEBOG**<br><br>(Corazón Verde) | 1. Falta de coherencia y estudios pormenorizados de las problemáticas de inseguridad en las localidades.<br><br>2. Fallas en el manejo de la coordinación interinstitucional entre las autoridades.<br>3. Equivoco desarrollo de las estrategias del plan corazón verde. | , 2016, p. 171), lo cual establece inconsistencias de coordinación interinstitucional las cuales afectaron el desarrollo y las dinámicas de una política integradora de seguridad ciudadana.<br><br>Esto demostró que la coherencia en cuanto a la arquitectura institucional del plan de seguridad, no estaba acorde con los lineamientos de una verdadera política de seguridad ciudadana. Dejando de lado las problemáticas de inseguridad a nivel local, es decir que esta estrategia por parte de La Policía Nacional en lo que refiere al plan corazón verde, no fue eficiente, eficaz y efectiva producto de los inconvenientes en cuanto a la coherencia y estudios pormenorizados de las problemáticas de inseguridad que se presentan a nivel local.<br><br>Esto pudo comprobarse debido a que las cifras de inseguridad son alarmantes y no se están ejecutaron acciones en contra del accionar del crimen organizado. En promedio 80% de los ciudadanos fueron ultrajados, por diferentes estructuras del crimen organizado y no se generó alguna estrategia que lograra fortalecer la confianza, el bienestar y la seguridad de los ciudadanos (Barco & Arana, 2014).<br><br>Cabe resaltar, que el Plan Integral Policial para la Seguridad del Ciudadano "Corazón Verde" (PIPSC-CV), generó un fallido acercamiento por parte de la institución hacia la comunidad y no respondió las problemáticas existentes en la localidad de Los Mártires. Producto de que este plan no contó con un diagnóstico de la localidad y no generó un estudio garantizara la caracterización del crimen en la zona.<br><br>A su vez, no estableció intervenciones específicas en el marco de la seguridad ciudadana. En muchas ocasiones hay intervenciones que aumentaron la inseguridad debido a que no se enfocaron en analizar los distintos fenómenos sociales en la localidad (Gonzalez, 2016).<br><br>Por consiguiente, esto se vio reflejado en algunos datos sobre la inseguridad en la ciudad y en especial en la localidad de Los Mártires, donde se mostraron como el 23% de los comerciantes se sintieron amenazados por el aumento de la actividad delictiva. Además, se identificó que diferentes barrios de la |

| | | |
|---|---|---|
| | | localidad no contaban con una participación activa y amiga por parte las autoridades competentes, dejando en evidencia la poca información frente a delitos de patrimonio como la extorsión (Norza,E.& Peñalosa,M., 2016).<br><br>Aunque en la política, asegura que cuenta con una "perspectiva integral y un enfoque corresponsable, focalizado y diferencial para estructurar líneas de acción de la función policial y la coordinación interinstitucional para garantizar la seguridad y tranquilidad" (PICSC B. , 2016, p. 172).<br><br>Se demuestra que no se vio reflejado ningún cambio positivo frente a la seguridad ciudadana, en los periodos comprendidos entre el 2012 al 2016 la actividad delictiva aumentaría significativamente y dejaría en evidencia vacíos frente al control y desarrollo de estrategias integrales en materia de seguridad en las comunidades más vulnerables (Norza & Peñaloza, 2016).<br><br>Según, un estudio por parte de fundación de ideas para la paz, se estableció que el plan corazón verde, no subsano las necesidades de la comunidad, y se generó un aumento en cuanto a la desconfianza institucional por parte del ciudadano (FIP, 2017). Esto demuestro que en muchas ocasiones se hacen estrategias sin tener en cuenta las principales problemáticas de la localidad y un conocimiento sobre las características delincuenciales que se presentan en cada localidad de la ciudad.<br><br>2. El plan presento una perspectiva de inconsistencias normativas, lo cual generó afectaciones evidentes en las relaciones interinstitucionales desde la dimensión política, administrativa y operativa. Según lo evidenciado en un estudio realizado por La Policía Nacional quienes analizaron la óptica interna del plan corazón verde, en donde se resaltaría como hay una serie de inconsistencias en lo administrativo y operativo, en donde no hay un verdadero seguimiento a la doctrina integral de seguridad ciudadana. Por tal motivo, es importante resaltar también que no hay un monitoreo permanente para ejercer una evaluación en cuanto al diseño de la política por parte de las autoridades locales o nacionales (Ruiz J. , 2016). |

| | | |
|---|---|---|
| | | Además, la falta de participación y coordinación interinstitucional con las demás autoridades no han beneficiado el desarrollo de los diferentes planes de seguridad ciudadana en la ciudad. Esto demostró inconsistencias en la normativa que han reglamentado las fuentes de recursos sobre seguridad ciudadana y sus posibles usos relacionados con la coordinación interinstitucional, dejaron de lado la seguridad ciudadana y el bienestar de la comunidad (Norza & Peñaloza, 2016). Ya que, un 99% de los ciudadanos desde que fue implementado el plan con sus 16 estrategias no estableció una correcta acogida por parte de los ciudadanos y la confianza por las instituciones iría en detrimento (FIP, 2015)<br><br>Esta Política Corazón Verde no lograría establecerse con una relación efectiva en los consejos de seguridad, debido a la asignación de "muchos delegados y pocos titulares de los cargos, quienes afectarían la capacidad real de toma de decisiones y adquisición de compromisos" (García, Gómez, & Cortés, 2016). Esto se demuestra con los índices de las denuncias correspondientes al delito de la extorsión y la alta percepción de inseguridad que tienen los ciudadanos en la ciudad de Bogotá.<br><br>Entonces, es importante analizar que los inexistentes procesos de sinergia en cuanto al manejo de los temas específicos de seguridad, afectaron de forma negativa la coherencia en el manejo de los planes de seguridad ciudadana y no lograron dar respuesta a los vacíos investigativos frente a los dilemas del crimen organizado. (Céspedes, 2014), dejando en evidencia que las decisiones sobre las medidas policivas respecto a la inseguridad y la violencia se toman de manera improvisada y por el camino más fácil. |

| | | |
|---|---|---|
| | | 3.El plan corazon verde cuenta con 16 estrategias que demuestran el interes por parte de La Policia Nacional de Colombia en contrarestar el aumento delictivo en las diferentes ciudades, Pero realmente a la luz de la practica el plan no logro sus objetivos y no cuenta con un acompañamiento integral por parte de las demás insituciones, en el periodo de esta investigación (Gonzalez, 2016). Demostrando que no se establecieron campañas con información adecuada sobre las ciudades afectadas y un diagnostico pormenorizado de los diferentes delitos en las principales ciudades del país y en especial la ciudad de Bogotá.<br><br>Por consiguiente, en esta investigación se quiere resaltar tres estrategias de este plan: La Estrategias de convivencia y seguridad ciudadana, La Estrategia Nacional contra el Secuestro y la Extorsión y por ultimo La Estrategia contra la Microextorsión (PICSC, Bogotá, 2016).<br><br>Este plan con estas estrategias, buscaba identificar diferentes metodos operativos por parte de las estructuras del crimen organizado y buscando un adecuado uso de los recursos para establecer tranquilidad a la ciudadania en materia de seguridad y convivencia. Pero en el desarrollo y practica de estas estrategias, no existio un desempeño adecuado debido a la poca informacion y el nulo acompañamiento adminitrativo por parte de la institución policial y demás autoridades competentes, en el periodo comprendido de esta investigación (Veeduría Distrital, 2016).<br><br>En cuanto, a las estrategias en contra de la Extorsión y Micro extorsión es evidente que se hicieron esfuerzos para neutralizar el accionar delictivo de las distintas organizaciones del crimen que operan bajo esa modalidad, pero aún se desconocen las principales caracteristicas del cambiante modo operandi de estas estructuras.<br><br>Además, hay vacios juridicos que no apoyan la actividad policial, porque aún se desconoce si es un delito de patrimonio económico o delito contra la vida (Barco & Arana, 2014). |

| | | |
|---|---|---|
| | | Ahora bien, hay inconsistencias en cuanto a las diferentes localidades más golpeadas por este flagelo, Los Mártires ocupo el tercer puesto a nivel denuncias en Bogotá, pero de igual forma el casi 67% de las personas que habitan la localidad desconocen este flagelo y son víctimas del mismo (SIEDCO, 2017). Esto fue producto de que las acciones policiales no fueron lo suficientemente efectivas, que permitan establecer una seguridad de calidad y con bienestar ciudadano (Observatorio de seguridad de Bogotá, 2015).<br><br>Entonces, a nivel administrativo se logró identificar que hay discrepancias en cuanto al manejo de la información, estudios y preparación policial, ya que los administrativos en la policía reciben una doctrina mucho más enfocada en las problemáticas actuales del crimen organizado, mientras que a nivel operativo no reciben la misma educación, por ende se ven reflejados en los resultados y en las acciones policiales en las ciudades, que persisten problemas en cuanto a los Derechos Humanos, Integración con la comunidad y Nulo conocimiento de la caracterización de diferentes delitos en este caso La Extorsión (García, Gómez, & Cortés, 2016).<br><br>Por tal motivo, es fundamental que los demás actores institucionales se involucren más con el desarrollo de los planes operativos y administrativos que tiene la policía nacional, para lograr cambiar el rumbo de hasta ahora los fallidos planes de seguridad y convivencia ciudadana. |

Fuente: Integración por Autor (2018)

Las inconsistencias institucionales que se han presentado en las políticas de seguridad ciudadana, específicamente vinculadas al delito de extorsión, generan una problemática que afecta de forma directa la tranquilidad de la comunidad de Los Mártires; además, los vacíos en cuanto a la coordinación interinstitucional de la seguridad ciudadana no permiten que se controle el aumento delictivo de la extorsión. No hay coherencia a la hora de realizar intervenciones que permitan generar una disminución de esta actividad delictiva; por otro lado, como se mencionó anteriormente, en muchas ocasiones las políticas de seguridad ciudadana no cuentan con estudios claros sobre el control y vigilancia del crimen organizado.

Al ser un delito de oportunidad (Clarke, 1998), la extorsión abusa de la problemática institucional en materia de seguridad ciudadana, ya que le sirve al crimen organizado para encontrar estrategias en medio de las vicisitudes que se presentan en la población. Estas incongruencias se relacionan con la característica de inseguridad que se presenta en la localidad de Los Mártires y que no encuentran respuesta por parte de las instituciones, debido a la falta de claridad en cuanto a la implementación y desarrollo de estrategias, programas o la política integral de seguridad ciudadana. Por consiguiente, también se puede evidenciar que la arquitectura institucional en materia de seguridad ciudadana no tiene coherencia ni coordinación con las autoridades locales (Acero, 2012).

Es fundamental establecer una coordinación interinstitucional, la cual constituye

> "un insumo valioso en el estudio de las políticas públicas cuando se analiza la interacción en clave de sinergias y trabajo mancomunado para discutir la agenda, identificar soluciones, decidir o no decidir, gestionar la intervención, monitorear el proceso y evaluar los resultados" (Gómez, 2009, p. 2).

Así, los encargados de vigilar y cumplir las estrategias de los planes integrales de seguridad en cada localidad, son los alcaldes porque "deben cumplir o hacer cumplir, las normas generando una mayor integración entre las autoridades de orden nacional, seccional y local" (Veeduría Distrital, 2016, p. 9).

En la localidad de Los Mártires se han tenido en cuenta diferentes estrategias que buscan controlar y prevenir el delito de la extorsión, pero son por falta de coordinación y coherencia en las prácticas, que se presentan "procesos con una nula sinergia entre los asuntos que se tratan en los consejos de seguridad, los comités territoriales de orden público y los demás espacios sectoriales de coordinación en gestión territorial" (Garcia, Gómez, & Cortes, 2016, p. 123). Es por esta razón, que la percepción de seguridad en la localidad no ha sido favorable frente al programa integral de seguridad y convivencia ciudadana; por tal motivo se busca con importancia:

> "impulsar mecanismos jurídicos que permitan combatir el delito y establecer alianzas con las autoridades competentes, los gremios e instituciones con miras

> a definir estrategias y acciones conjuntas que permitan la prevención del delito y la persecución oportuna de los victimarios" (Observatorio de seguridad de Bogotá, 2015, p. 31).

El funcionamiento de las de las estrategias de seguridad implementadas por el Alcalde mayor, tienen que estar en coherencia con la gestión del alcalde local de Los Mártires, ya que están en la obligación de vigilar y controlar el cumplimiento de los planes de seguridad ciudadana en su localidad, bajo la supervisión y mando de guarniciones, cuarteles y escuelas de policía, estaciones y subestaciones de policía, unidades de policía técnico judicial, Estaciones de Bomberos, unidad operativa Cruz Roja, Centros de Atención inmediata, Defensa civil (Alcaldia Menor de Los Mártires, 2017), pero estas obligaciones no se cumplen debido a que en muchas ocasiones se hacen reuniones simbólicas en los consejos de seguridad y no se llega a un total acuerdo (García, Gómez, & Cortés, 2016).

### *5.3. Nuevos desafíos*

Existe una problemática en el manejo de las políticas institucionales en materia de seguridad ciudadana y también se debe que reconocer un crecimiento exponencial del delito de la extorsión, junto con una constante transformación de esta actividad delictiva con la implementación de nuevas dinámicas criminales, que de una u otra forma afecta el bienestar social y dificulta los procesos de administración pública (Observatorio de seguridad de Bogotá, 2015), dejando un espectro negativo de desconfianza institucional en la población, debido al débil manejo institucional en materia de seguridad ciudadana que permite aumentar la percepción de inseguridad, ya que la institucionalidad no logra hacer presencia eficiente y oportuna entre las víctimas y la población civil posiblemente afectada.

Si bien se reconoce que hay políticas integrales de seguridad y convivencia ciudadana, el papel de las instituciones es efímero y sin coherencia. La falta de coordinación interinstitucional aumenta las inconsistencias en cuanto a la elaboración y desarrollo de los planes o programas de seguridad ciudadana en la ciudad (Ruiz J. C., 2017). Por ende, autoridades como "la Policía Metropolitana no se sintieron parte del plan, en la medida que no participaron en la elaboración y no se tuvieron en cuenta sus observaciones" (Córdoba, Rodríguez, Cárdenas, Piedra, Parra y De la Cruz, 2013, p. 11).

Siguiendo con los argumentos ya mencionados, cabe destacar que en el Código de Policía se han implementado algunas estrategias como: "yo pago, yo denuncio" por parte de la Policía Nacional (PICSC, Bogotá, 2016), la cual fue acogida como el principal instrumento estratégico en contra del delito de la extorsión, pero solo fue una estrategia mínima y no contaba con la participación contundente de las administraciones mayores y menores que le dieran una validez a esta campaña en contra de la extorsión, al igual no se realizó una investigación detallada que lograr evidenciar el modo de operar delictivo de la extorsión en la localidad.

Dichas inconsistencias han dejado en evidencia las dificultades en materia de seguridad ciudadana que afronta la comunidad de la localidad de Los Mártires (FIP, 2015), por ende, es importante que las instituciones encargadas de vigilar y controlar el funcionamiento de las políticas integrales de seguridad y convivencia ciudadana en la ciudad de Bogotá, incorporen una línea de trabajo eficiente estableciendo jerarquías para evitar la desviación de la política de seguridad ciudadana. Tales estrategias deben generar la recuperación de "los espacios de coordinación interinstitucional en seguridad ciudadana, rediseñándolos a la luz de la nueva configuración institucional, administrativa y territorial del Estado, amparados bajo los decretos 2615 de 1991[6] y posteriormente a través del decreto 1066 de 2015[7]" (Garcia,L.E., Gómez, C.P.& Cortes, Y.L., 2016, p. 115).

Por tanto, los principales desafíos institucionales en materia de seguridad ciudadana frente al delito de la extorsión son: establecer nuevas estrategias que tengan como principal pilar la coordinación interinstitucional para "concebir un nuevo sistema de seguridad ciudadana, el cual sería una iniciativa valida, un nuevo conjunto de disposiciones que sea más consecuentes

[6] Decreto 2615 de 1991 (noviembre 19) "por el cual se reorganizan los Concejos Departamentales de Seguridad y el Concejo de Seguridad del Distrito Capital; se crean los Concejos Regionales de Seguridad y los Concejos Metropolitanos de Seguridad; se faculta a los Gobernadores para autorizar u ordenar la conformación de Concejos Municipales de Seguridad y se crean los Comités de Orden Público" (Decreto 2615. 1991).

[7] Decreto 1066 de 2015 (Mayo 26) Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior la producción normativa ocupa un espacio central en la implementación de políticas públicas, siendo el medio a través del cual se estructuran los instrumentos jurídicos que materializan en gran parte las decisiones del Estado. Por el cual, la racionalización y simplificación del ordenamiento jurídico es una de las principales herramientas para asegurar la eficiencia económica y social del sistema legal y para afianzar la seguridad jurídica. Por ende, constituye una política pública gubernamental la simplificación y compilación orgánica del sistema nacional regulatorio (Decreto 1066. 2015).

con las realidades" (Garcia, Gómez, & Cortes, 2016, p. 128), garantizando cambios para resolver las inconsistencias, con un camino sólido y coherente para la continuación de los pilares de la política integral de seguridad ciudadana enfocada en estudiar y caracterizar nuevas modalidades delictivas en la localidad.

Además, es importante reconocer que la seguridad ciudadana se ha convertido en una nueva movilización social en que la comunidad en general busca que las administraciones locales controlen las amenazas de inseguridad que se presentan en la ciudad (Ruiz, 2016. p. 11). Normalmente se habla de seguridad ciudadana en los consejos de seguridad y se busca establecer mecanismos que ayuden a mitigar estas problemáticas, pero no se concretan acciones o estrategias en contra del accionar delictivo (Cámara de Comercio de Bogotá, 2014).

El funcionamiento de la seguridad ciudadana por localidad se establece según el Artículo 9º del Decreto 1421 de 1993, sobre los Consejos Locales de Seguridad y Convivencia, los cuales estarán integrados por: 1. El Alcalde Local, quién lo presidirá; 2. El Comandante de Estación de Policía; 3. El Personero Local; 4. Un representante de la Junta Administradora Local, preferiblemente el encargado de los temas de seguridad. De no existir, será elegido por el Alcalde Local de terna presentada por la correspondiente Junta Administradora Local; 5. Un representante de las Inspecciones de Policía de la Localidad, elegido por el Alcalde Local; 6. El Coordinador o referente de Seguridad de la respectiva Alcaldía Local, quien hará las veces de Secretario Técnico del Consejo Local; 7. El Comandante de la Unidad Militar de la localidad rural que corresponda; 8. El delegado de la Defensa Civil Dirección Seccional Bogotá D.C (Decreto ley 1421. 1993)[8].

El funcionamiento de los consejos en cuanto su estructura está bien organizada. El problema radica en que no se logran acciones a causa del poco profesionalismo en cuanto al análisis criminal y social en la localidad de Los Mártires. Esto está fundamentado en una investigación por parte de las autoridades en la que se identifica que los consejos de seguridad

[8] En ejercicio de sus atribuciones legales, en especial las conferidas por el Decreto Ley 1421 de 1993, la Ley 62 de 1993, la Ley 1801 de 2016 y el Acuerdo Distrital 637 de 2016, y Por el cual se reestructura el Consejo de Seguridad y Convivencia Distrital, los Consejos de Seguridad y Convivencia Locales y se establece la organización y funcionamiento de los Comités Civiles y de Convivencia ( Alcaldia Mayor de Bogotá, 2010).

no logran resultados, ni ofrecen estrategias, debido a que no hay una participación coordinada de todos los representantes (Ruiz J. , 2016).

Por tal motivo, la incorporación de una nueva estrategia de coordinación interinstitucional ayudaría posiblemente a solucionar los problemas que se presentan en los comités de seguridad a nivel local, donde se evidencian las dificultades en la toma de decisiones de los alcaldes menores de cada localidad y la no cooperación con las autoridades policiales de la localidad (Observatorio de seguridad de Bogotá, 2015). Esto con el fin de que las instituciones se conviertan en centros de atención a las necesidades básicas de la localidad y se logre reducir el índice delictivo de la extorsión, beneficiando la cooperación en la estabilidad social e institucional.

Por ende, es de vital importancia no dejar de reconocer la coordinación interinstitucional, como una herramienta fundamental que favorece el entendimiento de las políticas institucionales (Ayala Espino, 1999), haciendo énfasis en los procesos articulados para el desarrollo y gestión en materia de seguridad ciudadana, ya que "la coordinación interinstitucional está determinada por el conocimiento, la experiencia y la capacidad real de promover trabajo colaborativo" (Garcia, Gómez, & Cortes, 2016, p. 126).

En consecuencia, el funcionamiento de toda estrategia de seguridad ciudadana debe desarrollarse bajo el enfoque de coordinación interinstitucional, basándose en la integración de los distintos actores encargados y comprometidos con el desarrollo de las políticas integrales de seguridad y convivencia ciudadana en sintonía con las necesidades de la población; ya que "es indispensable que los distintos involucrados no se vean a sí mismos como partes aisladas sino ligadas a otros por algún nivel de interdependencia en torno a una materia o problemática en común" (Guerrero, 2011, p. 9). Así, se busca establecer la sinergia entre los distintos actores del proceso desde un trabajo articulado y coherente, lo cual puede implicar el éxito de las acciones frente a determinados delitos.

Por otro lado, estas diferencias en cuanto al manejo de la gestión institucional tienen que ser tratadas bajo la concepción de comités evaluadores de cumplimiento que logren verificar el trabajo de los actores involucrados en el proceso institucional, estableciendo mecanismos de seguimiento y control de los funcionarios, alcaldes, policías y autoridades competentes en el

desarrollo del plan integral (Gonzalez, 2016), teniendo en cuenta la "afectación al funcionamiento del espacio de coordinación, que algunas veces se satura de funcionarios que no cumplen funciones equivalentes a los cargos o no asisten funcionarios pertinentes en esta materia a los consejos de seguridad" (Garcia, Gómez, & Cortes, 2016, p. 117).

Estos comités tendrían que estar bajo la supervisión de entes reguladores como la Alcaldía Mayor de Bogotá, para evitar cualquier irregularidad de tipo administrativa entre el Alcalde menor de la localidad de Los Mártires y los comandantes de las estaciones de Policía. Hasta el momento el funcionamiento de la seguridad ciudadana en la localidad se establece a través de consejos de seguridad, junto con la Secretaria Distrital de Convivencia, Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, los cuales no tienen una participación contundente, a causa de que en muchas ocasiones "la desesperanza sobre la eficacia de la fuerza pública y las autoridades por su poco conocimiento y sus altos niveles de corrupción" (Ruiz, 2016, p. 11) hacen que la comunidad no crea en las instituciones y se mantenga en aumento de las actividades criminales a través del delito de la extorsión.

Otro importante desafío que se puede reconocer a lo largo de esta investigación, es que las instituciones deben generar una confianza institucional en contra del crimen organizado. Estas atribuciones deben tener la obligación de "orientar la ejecución de funciones y la prestación de servicios que comprometan organismos o entidades que pertenezcan a diferentes Sectores Administrativos de Coordinación" (Veeduría Distrital, 2016, p. 18). Por ende, es importante resaltar la creación de una relación por parte de los sectores administrativos, los cuales permitan el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional. Por tal motivo, es importante la implementación de lineamientos específicos que contribuyan al desarrollo de políticas en materia de seguridad ciudadana eficientes para resolver las incongruencias que se presentan en la localidad.

1. Se tiene que tener en cuenta una articulación en el fortalecimiento de la convivencia y la seguridad ciudadana en la localidad, estableciendo mecanismos de comunicación eficientes a la hora de presentarse una irregularidad.
2. Buscar una estrategia para coordinar líneas específicas de intervención teniendo participación articulada de todos los actores de los consejos de seguridad, es decir

estudiar las problemáticas antes de realizar intervenciones que no favorecen a la seguridad de la localidad.

3. Coordinar acciones y mecanismos de solución pacífica de conflictos orientados a prevenir, contrarrestar, neutralizar los desórdenes y conflictos sociales, evitando la utilización de la fuerza y las vías de hecho.

## 6. Conclusiones

Este trabajo de investigación se enfocó en analizar las diferentes problemáticas que se presentaron en el desarrollo e implementación de la política de seguridad ciudadana en la ciudad de Bogotá, a fin de comprender las características del delito de la extorsión en la localidad de Los Mártires. Asimismo, se identificó cómo este delito afecta la estabilidad institucional y vulnera la tranquilidad de los ciudadanos. Por tal motivo, con base en la teoría del Neo-institucionalismo, la investigación se orientó en analizar la gestión por parte de las instituciones reguladoras en materia de seguridad ciudadana, frente al delito de la extorsión en la localidad de Los Mártires de la ciudad de Bogotá durante el periodo 2012 a 2016.

Durante el período definido para el estudio, la localidad de Los Mártires evidenció problemáticas en el aumento del delito de extorsión; por tal motivo, se logró dar respuesta al primer objetivo, orientado a caracterizar al delito de la extorsión, al establecerse las diferentes problemáticas y estrategias que pueda utilizar el crimen organizado para efectuar esta actividad delictiva; En segunda instancia, se realizó el análisis de las instituciones en materia de seguridad ciudadana, respondiendo a las amenazas del delito de la extorsión. Finalmente, se identificaron nuevos desafíos institucionales para poder concluir con esta investigación.

Se identificó que la extorsión es un delito escogido por el crimen organizado porque de forma fácil y rápida ayuda económicamente a la expansión de estas organizaciones; además es importante reconocer que los delincuentes utilizan cualquier recurso de coacción, como la violencia, intimidación o amenazas para hacer efectiva la acción sobre las víctimas. Cabe resaltar que este delito permite al crimen organizado elegir a cualquier persona; sin embargo, los delincuentes se decantan por víctimas con recursos económicos. Por esta razón se

evidenció en los reportes sobre denuncias de extorsión en la localidad de Los Mártires que los comerciantes son las principales víctimas de esta actividad delictiva.

En el transcurso de esta investigación, se encontró que el crimen organizado utilizó durante el 2012 al 2016 diferentes modalidades para conseguir dinero a través de las extorsiones. Especialmente se utilizó la estrategia de la relación costo beneficio, en la cual el delincuente se aprovecha de las características específicas de la localidad debido a que en la localidad de Los Mártires existen zonas de inseguridad, prostitución, trabajo informal y de consumo de sustancias alucinógenas. Por otro lado, por coexistir en dicho espacio zonas comerciales, educativas, residenciales, parques y jardines, existe una diferencia social y urbana que constituye un factor fundamental para el delincuente. Así, la dinámica de la localidad es propicia para que el delincuente emplee estrategias como la oferta de servicios de seguridad, generar pánico en la zona y cobrar dinero a través del uso de la intimidación, obligando al pago de vacunas.

En dicha dinámica se pueden identificar las causas del incremento de esta actividad extorsiva durante el período 2012 al 2016, y por otro lado, resultó favorable para su auge que el delito se mantuviera invisible para las autoridades, afectando a la comunidad de la localidad de Los Mártires.

De esta manera, se quiere puntualizar que debido a los problemas de seguridad ciudadana que se presentan en la localidad y a las zonas de alto impacto comercial e industrial de la localidad el crimen organizado generó un impacto negativo a través del delito de extorsión bajo la relación costo beneficio, asentándose en la localidad y expandiendo la actividad criminal. En efecto, no solo se habla de la extorsión como un delito único, ya que tiene la particularidad de ser un delito diverso y que busca cualquier oportunidad para conseguir información de las víctimas, que les permite a los delincuentes generar una acción delictiva efectiva; por ejemplo, a través del robo de un teléfono celular el delincuente puede obtener información y obtener un pago, para que no sea divulgada esa información, entre otros actos delictivos entre: Robo de carros, vienes privados y públicos.

Esta complejidad y mutabilidad del acto delictivo conlleva a que las autoridades y las respectivas instituciones no puedan tener control efectivo y vigilancia de esta actividad,

dificultando la punibilidad delictiva, generando vacíos jurídicos y un populismo judicial. Algunos informes de la Policía Nacional establecieron que no se cuenta con información pertinente frente a este delito y no se tienen en cuenta sus características; demostrando que se hacen normas y leyes pero no se pormenoriza el trasfondo de esta actividad delictiva. (SIEDCO, 2017).

Por tal motivo, es relevante la falta de coordinación interinstitucional en cuanto a la generación de políticas de seguridad ciudadana. En tal sentido, se han identificado inconsistencias en el manejo y aplicación de la política integral de seguridad ciudadana, la cual no ha logrado analizar los fenómenos característicos de cada localidad ni identificar de manera precisa y coordinada el comportamiento delictivo del crimen organizado que opera en la localidad de Los Mártires. Adicionalmente, se identifica que los vacíos en cuanto a la coordinación interinstitucional debilitan el funcionamiento del desarrollo del plan integral de seguridad ciudadana y afecta la credibilidad de las políticas públicas. En muchos casos delitos como la extorsión quedan invisibles ante las autoridades debido a "la baja denuncia que es adjudicada no solo al miedo a las represalias de los victimarios y a la desconfianza hacia las autoridades, sino también la falta de información sobre cómo proceder en caso de ser víctima de una extorsión" (Observatorio de seguridad de Bogotá, 2015).

Por ende, se han implementado estrategias por parte de las autoridades como la Policía metropolitana de Bogotá a través del plan corazón verde. Esta última no concuerda con la estructura de gobierno ni con la fundamentación teórica para desarrollar una política integradora en materia de seguridad ciudadana, ya que el distrito no estuvo presente en el diseño e implementación de la misma (Gonzalez, 2016). Además, en este trabajo se determinó que la estrategia de Corazón Verde por parte de la Policía Nacional, no dio resultados significativos en materia de seguridad ciudadana y no implementó campañas o estrategias para generar y recuperar la confianza perdida por los ciudadanos en la localidad.

Los desafíos institucionales en materia de seguridad ciudadana son de vital importancia para generar una nueva visión en cuanto a la implementación de políticas en materia de seguridad a nivel local. Se habla de seguridad, pero no se tiene en cuenta el análisis criminal y social de la zona. Además, es importante que las instituciones logren estar coordinadas en cuanto a la elaboración de programas de intervención en la localidad y antes de establecer políticas

hay que entender las estrategias delictivas que se están implementando por el crimen organizado en la localidad y en la ciudad.

Durante esta investigación, desde la teoría del Neo-institucionalismo se quiso evidenciar que: A). Las estrategias de seguridad ciudadana que se adelantan en la ciudad de Bogotá, y que por obligación institucional llegan a las alcaldías menores, no argumentan una sinergia con las demás instituciones encargadas en materia de seguridad a nivel local. B). Se evidencio que existen demasiadas políticas, muchas ideas, pero en la práctica una visión limitada de la integración entre el Estado y la ciudadanía. Por tanto, no logran responder las demandas de la comunidad en cuanto a la protección y la seguridad, lo que en la práctica genera inseguridad. C). Además se deja de lado el estudio de la institución y el conocimiento de la historia en cuanto a los procesos políticos para la formulación de una política criminal y planes estratégicos de seguridad ciudadana.

Esta investigación en cuanto a la descripción y análisis del delito de la extorsión identificó que la extorsión se convirtió en un delito predilecto para el crimen organizado, porque llegó a utilizar modos de operación muy básicos y efectivos, permitiéndoles captar mayor información sobre las víctimas e iniciar con el desarrollo de las actividades ilícitas. Esto generaría que el delito se mantuviera invisible ante la institucionalidad de la seguridad ciudadana en la localidad de Los Mártires, por la deficiente profesionalización de los estudios de la criminalidad en la zona. Además, este delito logró generar desconfianza, temor, angustia y las victimas preferían creen en las estructuras criminales y sus acciones de seguridad, que en las autoridades debido a la poca interacción con la población.

Se analizó a lo largo de la investigación que las autoridades no transmiten confianza debido a la poca interacción con los ciudadanos y que no hay canales informativos para prevenir y contrarrestar la actividad delincuencial en la localidad, durante el periodo de estudio de la presente investigación. La Policía Nacional de Colombia junto con la Metropolitana de Bogotá establecen una forma de contacto poco empática con la población afectada por el delito de la extorsión y no brindan un acompañamiento o seguimiento adecuado que logre recuperar la confianza a las víctimas de este flagelo; por tal motivo, el crimen organizado ha logrado modificar sus estrategias criminales e incentivar nuevas herramientas que son útiles

para los delincuentes y que logran pasar desapercibidos de las autoridades, generando un problema mayor de inestabilidad institucional.

Para concluir, se determinó que la falta de coordinación interinstitucional fue ocasionada debido a la no integración por parte de los actores involucrados en el proceso, debido a la desconfianza entre los organismos de control que no permitieron generar un trabajo en armonía y buscando establecer una correcta sinergia institucional que lograra beneficiar al ciudadano de la localidad de Los Mártires en lo que respecta al delito de la Extorsión y desarrollo de la política de seguridad ciudadana en Bogotá. Ya que, se evidencio que la política establecida por el ex alcalde Gustavo Petro, junto con el programa Corazón Verde no tuvieron ningún tipo de resultado óptimo en contra del crimen organizado.

## 6. Bibliografía.


Alcaldia Mayor de Bogotá. (2010). *Decreto Ley 1421 de 1993.* Bogota: Bogota como vamos.

Centro Nacional de Memoria Historica . (2016). *Grupos Armados Posdesmovilización (2006 - 2015) Trayectorias, rupturas y continuidades.* Bogotá: CNMH.

Pérez & Rivas. (2014). Evolucion de la Extorsion en México: Un análisis estadistico regional 2012- 2013. *Revista Mexícana de Opinión Pública*, 113-135.

Real Academia Española (RAE). (2008). Definición . En J. P. Merino, *Definición de inseguridad* (pág. 1). REA.

Secretaria de Salud de Bogotá. (Jueves de Enero de 2012). *Secretaria de Salud de Bogotá.* Recuperado el viernes de septiembre de 2017, de Diagnóstico local con participación social 2010-2011, localidad de los Mártires: Recuperado de: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjrlfy_8sfSAhVBxGMKHQ3YDWwQF

Acero, H. (2012). *Los Gobiernos locales y la Seguridad Ciudadana.* Bogotá: Universidad de Georgetown.

Alcaldia de Bogotá. (2015). *Rendición de cuentas 2015.* Bogotá, Colombia: Alcaldia de Bogotá.

Alcaldia Menor de Los Mártires. (2017). *Informacion sobre la localidad de los Mártires.* Bogotá: Alcaldia Mayor de Bogotá.

Ávila, A., & Peréz, B. (2011). *Mercados de Criminalidad en Bogotá.* Bogotá: Linotipia Bolívar.

Ávila,K. (2005). *Aproximación a las propuestas de Prevención y Control del delito desde la criminologia Crítica, Capitulo Criminológico, 33 (2).* Bogotá.

Ayala Espino, J. (1999). *Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico.* Mexico D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Ayala, J. (1996). *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado.* Mexico D F: Porrúa-UNAM.

Bahena, B. M. (2008). *Funciones de Gobierno y Seguridad Ciudadana* . Madrid: Universidad Carlos III de Madrid Instituto "Fermín Caballero" de Política y Gobernanza Departamento de Ciencia Política y Sociología Área de Ciencia Política y de la Administración.

Barco, P., & Arana, C. (2014). Comportamiento de la criminalidad en Colombia. *Revista criminalidad, 56 (2),* 11-33.

Barrios, M. A. (04 de 04 de 2017). *Alainet*. Recuperado el 23 de 02 de 2018, de Geopolítica de la seguridad: más allá de la política criminal y la criminología (V): https://www.alainet.org/es/articulo/184571

Bello, C. (2007). *Seguridad ciudadana una mirada desde la criminología.* Bogotá: Policia Nacional de Colombia .

Bobbio, N. (1989). *Estado, Gobierno y Sociedad: por una teoría general de la política.* Mexico: Fondo de Cultura Economica.

Broderick, A. (1970). *The french institutionalists: Maurice Haurion, George Renard, Joseph T.* Cambridge: Harvard University .

Camara de Comercio de Bogotá, C. (2014). *Aumento victimizacion y persepcion de inseguridad en Bogota.* Bogotá: Camara de Comercio de Bogotá.

Centro Nacional de Memoria Historica . (2013). *50 años de conforntación armada.* Bogotá: CNMH.

Céspedes, E. N. (2014). Registros de la criminalidad en Colombia y actividad operativa de la Policía Nacional durante el año 2015. *Criminalidad, Policia Nacional,* 9 - 19.

Clarke, M. R. (1998). *La ocasión hace al ladrón. Teoría práctica para la prevención del delito.* Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local .

Codigo Penal Colombiano. (2000). *Título VII, Delitos contra el patrimonio económico, Articulo 244.* Bogotá D.C.: Diario Oficial.

Córdoba, Rodríguez, Cárdenas, Piedra, Parra y De la cruz. (2013). *Vivir en condiciones de seguridad.* Bogotá- Colombia: Imprenta Distrital – DDDI.

Dimaggio, P., & Powell, W. (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional.* Mexíco, D F: FondodeCulturaEconómica.

El Tiempo. (14 de 04 de 2015). Durante el 2014 se registraron 13 denuncias diarias por extorsiones. *El Tiempo*, pág. 6.

Escobar, M. . (2001). *Evaluación Estratégica sobre la política de convivencia y seguridad urbana y las limitaciones institucionales a nivel nacional y territorial para su implementación.* Bogotá: DNP.

Eslava, A. (2008). Políticas públicas y control social. . *Conferencia Mundial sobre Desarrollo de Ciudades 5* (pág. 25). Porto Alegre, Brasil: Una aproximación neoinstitucional.

Farfán, G. (2007). The New Historic Institucionalism and Social Policies. *Polis vol.3 no.1*, 52-55.

Finckenauer, J. O. (2010). *MAFIA Y CRIMEN ORGANIZADO.* Barcelona: Ediciones Península.

FIP & ANDI. (2015). *Extorsión y empresas en Colombia: Guia práctica para enfrentar el delito de la extorsion desde la empresa privada.* . Bogotá: Ideas para la paz .

FIP. (2015). *Análisis de las políticas de seguridad en Bogotá (2008-2014).* Bogotá: Funcación Ideas Para la Paz.

FIP. (2017). *Pulso a la seguridad de las principales ciudades del país* . Bogotá: Fundacion de Ideas para la Paz, Embajada de Canada .

García, L., Gómez, C., & Cortés, Y. (2016). Gestión Pública territorial de la seguridad ciudadana en Colombia. Analisis de las inconsistencias normayivas y las afectaciones en las relaciones interinstitucionales. *Revista Criminalidad*, 111-130.

Gilibert, A., & Garcés, M. T. (2008). *Bogotá: Progreso, Gobernabilidad y Pobreza.* Bogotá: Universidad del Rosario.

Gómez, A. E. (2009). *Coordinación institucional e inserción política de las políticas públicas de lucha contra la pobreza en Medellín.* Salvador de Bahia, Brasil: XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.

Gonzalez, M. (2016). *Seguridad Ciudadana y Posconflicto en Bogotá: Dilemas y Desafíos.* Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.

Guerrero, E. (2011). *¿ De qué hablamos cuando hablamos de coordinación? modulo 1.* Bogotá: INDES -BID.

Hall, P. A., & Taylor, R. C. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies 44* , 936-57. .

Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, M. (2010). *Metodología de la Investigación (5ª Ed.).* . México: McGraw Hill Educación.

Jaime, t., & Jairo, s. (2013). *IntroduccIón a las PolítIcas PúblIcas: concePtos y herramIentas desde la relacIón entre estado y cIudadanía.* Bogotá: Instituto de estudios del ministerio Público .

Losada, R., & Casas, a. (2008). *Enfoque para el analisis Político, Historia, epistemología y perspectivas para la ciencia política.* Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Macías. (2014). *Seguimiento y análisis de políticas públicas en Colombia.* Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Mantzavinos, C., North, D., & Shariq, S. (2003). *Learning, Institutions and Economic Performance.* Preprints of the Max Planck Institute for Research on Collective Goods.

Marando, V., & Florestano, P. (1990). *"La administración intergubernamental: el estado de la disciplina". En: Lynn, Naomi y Aaron Wildavsky (1999). "Administración pública. El estado actual de la disciplina.* México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

March, J., & Olsen, j. (1997). El Ejercicio del Poder desde una perspectiva Institucional. *Revista Gestión y Política Pública*, vol. 6, no. 1, p. 41 – 73.

Ministerio del Interior y de Justicia. (2011). *Ley de Seguridad Ciudadana, ley 1453.* Bogotá D.C.: Imprenta Nacional de Colombia.

Muñoz, M. R. (2011). Seguridad Ciudadana: Políticas y estrategias de intervención. *PERSPECTIVAS INTERNACIONALES, CALI, COLOMBIA, VOL 7 NO. 1*, 253 - 274.

Nigrinis, A. S. (2009). *Bogotá, de la construcción al deterioro, 1995 2007.* Bogotá: Universidad del Rosario .

North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico.* México: Fondo de Cultura Económica.

Norza, E., & Peñaloza, M. (2016). Microextorsión en Colombia: caracterizando el delito desde Medellín, Cartagena y Bogotá, 2011-2014. *Revista Criminalidad*, 131-157.

Norza,E.& Peñalosa,M. (2016). Microextorsión en Colombia: caracterizando el delito desde Medellín, Cartagena y Bogotá, 2011-2014. *Revista Criminalidad*, 131-157.

Observatorio de seguridad de Bogotá. (2015). *Diagnóstico de la extorsión en Bogotá. D. C.* Bogotá D.C.: Fundación País Libre.

Observatorio de seguridad de la Camara de Comercio de Bogotá. (2016). *Estudio sobre la seguridad y victimización en Bogotá.* Bogotá: Camara de Comercio de Bogotá.

Pérez, B. (2006). Los grupos paramilitares en Bogota y Cundinamarca 1997-2005. *Desafios, 14* , 338-381.

Peters, G. (2003). *El Nuevo Institucionalismo. Teoría Institucional en ciencia política.* Barcelona: Gedisa.

PICSC, A. M. (2013 ). *Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana* . Bogotá: Alcaldia Mayor de Bogotá.

PICSC, Bogotá. (12 de 05 de 2016). *Bogotá como vamos.* Recuperado el 23 de 07 de 2018, de http://wwwold.gobiernobogota.gov.co/images/stories/Servicios/observatorios/PICSC_BOGOTA_2013_2023_CON_MODIFICACIONES.pdf

PISDP. (2011). *Politica Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad.* . Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional, Imprenta Nacional de Colombia .

PNUD. (2009). *Informe de Desarrollo Humano de Centroamérica 2009-2010: abriendo espacios a la seguridad ciudadana.* Nueva York: PNUD.

PNUD. (30 de 01 de 2013). *Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo*. Recuperado el 23 de 07 de 2017, de Seguridad Ciudadana: http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/crisis-prevention-and-recovery/IssueBriefCitizenSecurity.html

RAE, R. A. (2008). Definición. En J. P. Merino, *Definición de inseguridad* (pág. 1). REA.

Reppeto, F. (2005). *La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina.* Guatemala: Repetto, F. “La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina.

Roth, A.-N. (2010). *Enfoques para el análisis de políticas públicas.* Bogotá: Doctorado Interfacultades en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, - Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y sociales. Grupo de InvestigaciónAnálisis de Políticas Públicas y de la Gestión Pública.

Ruiz, J. (2016). Seguridad ciudadana, criminalidad. *Desafios*, 9-14.

Ruiz, J. C. (jueves de Noviembre de 2017). *¿Qué existe y qué se debe hacer en seguridad ciudadana para Bogotá?* Recuperado el 12 de Febrero de 2018, de Universidad del Rosario, Periodico Nova Et Vetera: http://www.urosario.edu.co/Periodico-Nova-Et-Vetera/Columna-Editorial/¿Que-existe-y-que-se-debe-hacer-en-seguridad-ciuda/

Sain, M., & Rodríguez, N. (2015). *Tendencias y desafíos del crimen organizado en Latinoamérica.* Buenos Aires: Universidad metropolitana para la educación y el trabajo.

SIEDCO. (23 de 02 de 2017). *Policia nacional de Colombia*. Recuperado el 02 de 03 de 2018, de Sistema de Información Estadistico de policia nacional de Colombia: https://www.policia.gov.co/grupo-información-criminalidad/estadistica-delictiva

Sistema de Información estadistica de la Policia Nacional de Colombia. (23 de 07 de 2017). *Policia Nacional de Colombia*. Recuperado el 24 de 07 de 2018, de SIEDCO: https://www.policia.gov.co/observatoriodeldelito

Suárez, J. F. (24 de 10 de 2016). Baja la extorsión en Bogotá, pero aumentan modalidades. *El Espectador* , pág. 4.

Torres, P. e. (24 de 05 de 2018). Extorsión en Los Mártires . (D. Quiñones, Entrevistador)

United Nations Oficce on Drugs and Crime (UNODC). (2010 ). *The globalization of crime. A transnational organized crime threat assessment.* Viena :Vienna International Centre: Recuperado de: www.unodc.org%2Fdocuments%2Fdata-and-analysis%2Ftocta%2FTOCTA_R.

Vargas, H. G. (2008). *Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo.* Jalisco, México : Universidad Tecnologica de la Ciencia Administrativa .

Veeduría Distrital. (2016). *ESTADO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA DE BOGOTÁ D.C. 2017.* Bogotá: Laboratorio de Innovación para la Gestión Pública Distrital.

Velásquez, H. A. (2015). *LOS GOBIERNOS LOCALES Y LA SEGURIDAD CIUDADANA.* Bogotá: Fundación SEGURIDAD & DEMOCRACIA.

Weber, M. (1998). *El político y el científico.* Madrid: Alianza 1 ed .

Yacuzzi, E. (2010). *El estudio de caso como metodología de investigacion: TEORÍA, MECANISMOS CAUSALES, VALIDACIÓN.* Buenos Aires Argentina : Universidad del CEMA .

Yin, R. K. (1994). *Case Study Research: Design and Methods.* Thousand Oaks, CA: Sage Publications.