

ESTUDIO TÉCNICO COMPLETO · 2026

ANÁLISIS Y CARACTERIZACIÓN DE LA EXTORSIÓN EN COLOMBIA

Diagnóstico, causalidad y líneas de acción para las Ciudades Capitales

BOGOTÁ D.C. · OCTUBRE DE 2026

111.186

casos registrados a nivel
nacional 2010-2025

182,9 %

incremento nacional de casos
entre 2016 y 2024 (201,5 % en
capitales)

54,3 %

del total nacional
concentrado en las ciudades
capitales en 2025

21

competencias normativas
mapeadas frente al delito

27

acciones de política pública
propuestas en tres ejes

CRÉDITOS INSTITUCIONALES

Equipo técnico responsable

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN Dirección de Justicia, Seguridad y Defensa ● Julián Buitrago Arango — Director Departamento Nacional de Planeación ● Gustavo Alonso Niño Furnieles — Director de Justicia, Seguridad y Defensa ● Nelson Fabián López Barrero — Asesor Líder Subdirección de Seguridad y Defensa	
ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE CIUDADES CAPITALES Dirección de Convivencia, Seguridad y Justicia ● Andrés Santamaría Garrido — Director General ● Fernando Lozano Olave — Director de Convivencia, Seguridad y Justicia ● Stefany García Sintura — Profesional Especializado	

Estudio técnico elaborado conjuntamente entre el Departamento Nacional de Planeación y la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales. Bogotá D.C., octubre de 2026.

CONTENIDO

Tabla de contenido

1.	Resumen ejecutivo	5
2.	Antecedentes, justificación y marco normativo	7
2.1.	Contexto histórico del fenómeno extorsivo en Colombia	8
2.2.	Marco normativo vigente	8
2.2.1.	Tipificación penal del delito de extorsión	8
2.2.1.1.	Delimitación técnica del delito frente a conductas conexas	10
2.2.2.	Marco legal de activos ilícitos y financiación del terrorismo	11
2.2.3.	Marco institucional de respuesta al delito	11
2.2.4.	Marco competencial de las entidades territoriales	12
3.	Diagnóstico estadístico actualizado	13
3.1.	Evolución histórica del delito — 2010 a 2025 y corrido de 2026	14
3.2.	Análisis de modalidades extorsivas — 32 ciudades capitales (2010–2025)	15
3.2.1.	Delimitación del delito de extorsión frente a conductas conexas	17
3.2.2.	Las dos grandes modalidades de la extorsión	18
3.2.3.	Modus operandi de la modalidad clásica	19
3.2.4.	Modus operandi de la modalidad digital	20
3.2.5.	El secuestro extorsivo: una categoría conexas con cuatro patrones diferenciados	22
3.2.6.	Implicaciones de la taxonomía para la gestión territorial	22
3.3.	Perfil de las víctimas	23
3.4.	Comportamiento de la extorsión en ciudades capitales (2010 – 2025)	24
3.5.	Estadísticas de extorsión de la Fiscalía General de la Nación	26
3.6.	Concordancia entre fuentes: SIEDCO vs. Fiscalía General de la Nación	27
4.	Análisis de causalidad — árbol de problemas	29
4.1.	Causa 1 — Presencia de grupos ilegales que financian su estructura mediante la extorsión	30
4.2.	Causa 2 — Baja capacidad de los establecimientos de reclusión	31
4.3.	Causa 3 — Uso inapropiado de las TIC para facilitar modalidades extorsivas	32
4.4.	Causa 4 — Control territorial de los grupos criminales	33
4.5.	Efectos del problema — Ciclos de retroalimentación criminal	34
5.	Desafíos para la institucionalidad territorial	36
5.1.	La asimetría entre responsabilidad política e instrumentos disponibles	37
5.2.	Limitaciones específicas en la capacidad de respuesta local	38
5.3.	Experiencias y buenas prácticas comparadas	39
6.	Recomendaciones de política pública	42
6.1.	Eje 1 — Prevención y reducción del delito y sus modalidades	43
6.1.1.	Mapeo criminal de alta resolución y sistemas de información territorial	43
6.1.2.	Programas de fortalecimiento del entorno comercial y empresarial	44
6.1.3.	Intervención social en territorios con alta presión extorsiva	44
6.2.	Eje 2 — Articulación Interinstitucional con la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional	45

6.2.1. Protocolos de coordinación operativa territorializada	45
6.2.2. Presión política y técnica sobre la extorsión carcelaria	45
6.2.3. Fortalecimiento de la inteligencia criminal local	46
6.3. Eje 3 — Atención Integral a Víctimas	46
6.3.1. Fortalecimiento de los canales de denuncia	46
6.3.2. Protocolo unificado de atención psicosocial y jurídica	47
6.3.3. Atención diferencial para poblaciones en alta vulnerabilidad	47

7. Conclusiones	50
Referencias bibliográficas e institucionales	53

Tablas

Tabla 1. Evolución nacional de la extorsión 2010–2026	14
Tabla 2. Modalidades extorsivas en 32 ciudades capitales, 2024 y 2025	16
Tabla 3. Figuras delictivas asociadas a la extorsión	18
Tabla 4. Modalidades de extorsión	19
Tabla 5. Modus operandi de la modalidad clásica	19
Tabla 6. Modus operandi de la modalidad digital	20
Tabla 7. Secuestro extorsivo	22
Tabla 8. Perfil de víctimas de extorsión en 32 capitales, 2025	24
Tabla 9. Casos de extorsión en las 32 ciudades capitales, años seleccionados	25
Tabla 10. Noticias criminales por extorsión — Fiscalía General de la Nación, 2010–2026	26
Tabla 11. Comparación anual SIEDCO vs. Fiscalía — casos registrados por extorsión, 2010–2025	27
Tabla 12. Efectos del delito de extorsión según el árbol de problemas DNP-Asocapitales. Elaboración propia	35
Tabla 13. Mapa de competencias normativas por actor frente al delito de extorsión	37
Tabla 14. Espacios formales de articulación interinstitucional frente a la extorsión	39
Tabla 15. Acciones propuestas frente a la oferta institucional existente: reformulaciones sugeridas	48

Gráficos

Gráfico 1. Comportamiento del delito de extorsión en Colombia, 2010 – 2025 y lo corrido de 2026	14
Gráfico 2. Evolución de las modalidades extorsivas en 32 ciudades capitales, 2010–2025	15
Gráfico 3. Árbol de problemas de la extorsión en las ciudades capitales	30

1

NUMERAL 1

Resumen ejecutivo

La extorsión constituye hoy una de las amenazas más persistentes y de mayor impacto sobre la seguridad ciudadana y el desarrollo económico de Colombia. Con 111.186 casos registrados entre 2010 y 2025 según el Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo (SIEDCO) de la Policía Nacional, el delito ha experimentado un crecimiento estructural que lo ha transformado de fenómeno principalmente rural y vinculado al conflicto armado a una problemática predominantemente urbana, protagonizada por organizaciones criminales que han sofisticado sus métodos aprovechando las brechas institucionales del Estado.

La tasa nacional pasó de 10,47 casos por cada 100.000 habitantes en 2016 a 26,32 en 2024, un incremento del 151% en ocho años. Si bien en 2025 se registró una leve moderación (25,23 por 100.000 hab, equivalente a 13.428 casos), el ritmo de 2026 indica que la tendencia estructural no se ha revertido; en los cuatro primeros meses de 2026 se reportaron 3.936 casos, un 8,0% más que en el mismo período de 2025. Aplicando esta tasa de crecimiento interanual al total de 2025, se proyectan cerca de 14.502 casos para 2026, cifra superior al total de 2025 y consistente con la ausencia de reversión de la tendencia. Las 32 ciudades capitales concentran sistemáticamente entre el 53% y el 57% del total nacional, con 52.864 casos acumulados entre 2010 y 2024, a los que se suman 7.291 casos en 2025 y 2.182 en los primeros cuatro meses de 2026.

El análisis de las variables del SIEDCO, que incorpora desagregación por modalidad, género, zona geográfica y clase de sitio, enriquece significativamente el diagnóstico. La llamada telefónica sigue siendo la modalidad dominante (48,8% en 2025), pero las redes sociales ya representan el 18,6% de los casos en ciudades capitales, consolidando un vector que en 2016 apenas alcanzaba el 7,6%. El 97,9% de los casos en ciudades capitales ocurre en zona urbana. Las víctimas son mayoritariamente hombres (62,6% en 2025), aunque las mujeres representan el 37,4% de las víctimas con género reportado. La clase de sitio 'vías públicas' concentra el 79,1% de los casos en capitales, lo que refleja el carácter territorial del delito en entornos urbanos.

El árbol de problemas elaborado conjuntamente por el DNP y Asocapitales identifica cuatro ejes causales estructurales: 1) la presencia de Grupos Armados Organizados (GAO) y bandas criminales que usan la extorsión como mecanismo de financiación; 2) la baja capacidad de los establecimientos penitenciarios para neutralizar el actuar delictivo desde la reclusión; 3) el uso indebido de tecnologías de la información, y; 4) el control territorial de actores criminales. Estos ejes generan cuatro efectos directos que se retroalimentan hasta producir la creación de estructuras de poder criminal con legitimidad social en algunos territorios.

El presente documento, elaborado en articulación entre el DNP y Asocapitales, sistematiza el estado del arte normativo, el diagnóstico estadístico actualizado, el análisis causal y las recomendaciones de política pública. Su propósito es servir como insumo técnico para la toma de decisiones en materia de seguridad ciudadana, la gestión de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC) y la interlocución con el nivel nacional.



CIFRA CRÍTICA 2024-2026

En 2024 se registraron **13.869** casos a nivel nacional, la cifra más alta de la serie histórica, equivalente a un promedio de 38 casos diarios. En 2025, el país presentó una leve disminución del 3,2%, al pasar a 13.428 casos. Sin embargo, las cifras más recientes muestran una nueva tendencia al alza, durante los primeros cuatro meses de 2026, las ciudades capitales reportaron un incremento del 10,1% frente al mismo periodo de 2025. Además, entre 2024 y 2025, ciudades como Sincelejo (+36,6%), Tunja (+76,7%), Pasto (+37,8%) y Valledupar (+14,5%) registraron aumentos significativos, lo que evidencia la consolidación de nuevos focos de riesgo y la necesidad de fortalecer las acciones de prevención y control.

2

NUMERAL 2

Antecedentes, justificación y marco normativo

2.1. Contexto histórico del fenómeno extorsivo en Colombia

La extorsión en Colombia tiene raíces profundas en el conflicto armado no internacional que marcó la segunda mitad del siglo XX. Desde la década de 1960, cuando surgieron las guerrillas de las FARC y el ELN, este delito se utilizó como herramienta sistemática de financiación bajo la denominación de 'impuestos revolucionarios'. Las guerrillas implementaron cobros a campesinos, ganaderos y comerciantes en zonas rurales bajo su control, estableciendo una economía criminal estructurada que les permitió sostener sus operaciones armadas y expandir su influencia territorial.

La década de 1980 marcó una transformación significativa: la intersección del conflicto armado con el auge del narcotráfico creó un ecosistema criminal de mayor complejidad. Los grupos guerrilleros comenzaron a extorsionar también a los propios narcotraficantes, exigiendo pagos por permitir la operación de cultivos de coca y laboratorios en sus territorios. Simultáneamente, la extorsión inició su expansión hacia los entornos urbanos, afectando a empresarios, comerciantes y profesionales en ciudades como Bogotá, Medellín y Cali. Este proceso de urbanización de la extorsión fue paralelo a la expansión de las estructuras criminales y reflejó una diversificación deliberada de las fuentes de financiación ilegal.

La aparición de los grupos paramilitares en la década de 1990 añadió una nueva capa de complejidad. Las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) adoptaron la extorsión como fuente de ingresos en regiones ricas en recursos naturales, creando redes de extorsión más profesionalizadas que operaban en paralelo a las guerrillas. La violencia asociada se intensificó, con numerosos casos de secuestro y homicidio de quienes se negaban a pagar.

Los procesos de paz alteraron, pero no eliminaron el fenómeno. La desmovilización parcial de las AUC entre 2003 y 2006 dio lugar a las Bandas Criminales Emergentes (BACRIM), que heredaron las redes extorsivas de sus predecesoras y las sofisticaron. El Acuerdo de Paz con las FARC en 2016 generó una fragmentación que, en varios territorios, intensificó la disputa por las rentas extorsivas entre el ELN, las disidencias de las FARC, el Clan del Golfo y organizaciones criminales urbanas transnacionales como el Tren de Aragua. Las cifras del SIEDCO son contundentes al respecto: lejos de registrar una reducción tras la firma del Acuerdo de Paz, la extorsión pasó de 4.902 casos en 2016 a 13.869 casos en 2024, alcanzando el nivel más alto de la serie histórica.

2.2. Marco normativo vigente

2.2.1. Tipificación penal del delito de extorsión

El delito de extorsión se encuentra tipificado en el artículo 244 del Código Penal (Ley 599 de 2000), cuyo texto vigente fue modificado por el artículo 5 de la Ley 1121 de 2006:



ARTÍCULO 244 — CÓDIGO PENAL COLOMBIANO (LEY 599 DE 2000)

Modificado por el art. 5, Ley 733 de 2002.

' 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, incurrirá en prisión de doce (12) a dieciséis (16) años y multa de seiscientos (600) a mil doscientos (1.200) salarios mínimos legales mensuales vigentes.'

El artículo 245 del Código Penal establece las circunstancias de agravación punitiva de la extorsión.



ARTÍCULO 245 — CÓDIGO PENAL COLOMBIANO (LEY 599 DE 2000)

Modificado por el art. 6, Ley 733 de 2002.

'Circunstancias de agravación punitiva. La pena señalada en el artículo anterior se aumentará hasta en una tercera (1/3) parte y la multa será de tres mil (3.000) a seis mil (6.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, si concurriere alguna de las siguientes circunstancias:

- 1. Si se ejecuta la conducta respecto de pariente hasta el cuarto grado de consaguinidad, cuarto de afinidad o primero civil, sobre cónyuge o compañera o compañero permanente, o aprovechando la confianza depositada por la víctima en el autor o en alguno o algunos de los partícipes. Para los efectos previstos en este artículo, la afinidad será derivada de cualquier forma de matrimonio o de unión libre.*
- 2. Cuando la conducta se comete por persona que sea servidor público o que sea o haya sido miembro de las fuerzas, de seguridad del Estado.*
- 3. Si el constreñimiento se hace consistir en amenaza de ejecutar muerte, lesión o secuestro, o acto del cual pueda derivarse calamidad, infortunio o peligro común.*
- 4. Cuando se cometa con fines publicitarios o políticos constreñiendo a otro mediante amenazas a hacer, suministrar, tolerar u omitir alguna cosa.*
- 5. Si el propósito o fin perseguido por el agente es facilitar actos terroristas constreñiendo a otro mediante amenazas a hacer, suministrar, tolerar u omitir alguna cosa.*
- 6. Cuando se afecten gravemente los bienes o la actividad profesional o económica de la víctima.*
- 7. Si se comete en persona que sea o haya sido periodista, dirigente comunitario, sindical, político, étnico o religioso, o candidato a cargo de elección popular, en razón de ello, o que sea o hubiere sido servidor público y por razón de sus funciones.*
- 8. Si se comete utilizando orden de captura o detención falsificada o simulando tenerla, o simulando investidura o cargo público o fingiere pertenecer a la fuerza pública.*
- 9. Cuando la conducta se comete total o parcialmente desde un lugar de privación de la libertad.*
- 10. Si la conducta se comete parcialmente en el extranjero.*
- 11. En persona internacionalmente protegida diferente o no en el Derecho Internacional Humanitario y agentes diplomáticos, de las señaladas en los Tratados y Convenios Internacionales ratificados por Colombia*

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, la extorsión se configura cuando concurren tres elementos: (i) constreñimiento, entendido como la presión o violencia ejercida para obligar a la víctima a realizar, tolerar u omitir un acto (CSJ, Sala de Casación Penal, SP11830-2017, rad. 48431, 9 de agosto de 2017, M.P. Luis Antonio Hernández Barbosa); (ii) finalidad ilícita, esto es, la búsqueda de un provecho económico indebido para el autor o un tercero; y (iii) amenaza, ya sea expresa o tácita, que genera temor en la víctima. La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema ha caracterizado la extorsión como un delito pluriofensivo, en la medida en que afecta simultáneamente la libertad de autodeterminación y el patrimonio económico de las personas, criterio recogido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-284 de 1996 (M.P. Alejandro Martínez Caballero, 27 de junio de 1996).

El régimen punitivo se complementa con tres disposiciones relevantes. La Ley 733 de 2002 adoptó medidas para erradicar los delitos de secuestro, terrorismo y extorsión. La Ley 890 de 2004 (artículo 14) incrementó de manera general las penas del Código Penal con ocasión de la entrada en vigencia del sistema penal acusatorio. El artículo 26 de la Ley 1121 de 2006 excluyó, para los delitos de terrorismo, financiación del terrorismo, secuestro extorsivo, extorsión y conexos, las rebajas de pena por sentencia anticipada y confesión, así como los subrogados penales y mecanismos sustitutivos de la pena, salvo los beneficios por colaboración eficaz.

2.2.1.1. Delimitación técnica del delito frente a conductas conexas

La precisión en la tipificación del delito de extorsión no se agota en la identificación de sus elementos constitutivos. En la práctica de la gestión territorial y en la recepción de denuncias, la extorsión comparte con otros delitos rasgos superficiales que pueden inducir errores de clasificación con consecuencias estadísticas e institucionales relevantes. La brecha estructural entre los registros del SIEDCO y las noticias criminales de la Fiscalía General de la Nación —analizada en la sección 3.6— tiene, entre otras causas posibles, estos errores de clasificación en la etapa de recepción de la denuncia.

- **Extorsión y amenaza (art. 347 CP).** Ambas conductas comparten el elemento de la intimidación, pero difieren en su propósito. En la amenaza, el objetivo es infundir miedo o zozobra en la víctima: el temor es el fin en sí mismo. En la extorsión, el miedo es el instrumento para obtener un provecho ilícito: la víctima no solo es atemorizada, sino compelida a hacer, tolerar u omitir algo en beneficio del victimario. Esta distinción tiene relevancia operativa: la amenaza por parte de estructuras criminales frecuentemente precede e inicia el ciclo extorsivo, convirtiéndose en la fase preparatoria de una vacuna futura. Los sistemas de alerta temprana de las alcaldías deben tratar el incremento de amenazas en un territorio como indicador anticipado del avance del control extorsivo.
- **Extorsión y estafa (art. 246 CP).** La estafa consiste en obtener provecho ilícito induciendo o manteniendo a otro en error mediante artificios o engaño, sin recurrir al constreñimiento. La diferencia con la extorsión radica en la ausencia de coacción: en la estafa, la víctima actúa en error; en la extorsión, actúa bajo presión. Sin embargo, esta distinción puede diluirse cuando el delincuente escala su operación: un engaño inicial que logra su objetivo sin amenazas es estafa; el mismo engaño que, al ser descubierto, se complementa con coacción, migra a extorsión. La operación de call centers delictivos —tanto externos como al interior de establecimientos penitenciarios— ilustra este continuo: la suplantación de entidades o funcionarios combina el artificio de la estafa con el constreñimiento de la extorsión en un mismo ciclo criminal.
- **Extorsión y usura / préstamos informales (art. 305 CP).** El cobro de intereses usurarios constituye usura mientras el acuerdo de préstamo fue voluntario y la coacción no interviene en el cobro. La figura delictiva cambia cuando el no pago se respalda en amenazas explícitas sobre la integridad física o el patrimonio del deudor o su familia: en ese punto, la presión convierte la relación de usura en extorsión. Esta zona gris tiene particular relevancia para las ciudades capitales con alta informalidad económica, donde las organizaciones criminales utilizan el préstamo como mecanismo de entrada para establecer relaciones extorsivas duraderas.
- **Extorsión y paseo millonario (arts. 240-241 CP).** El denominado paseo millonario (retención temporal de la víctima para retirar dinero de sus cuentas bancarias) constituye, en sentido estricto, un secuestro extorsivo conforme al artículo 169 del Código Penal. Según las circunstancias del caso, esta conducta puede configurar secuestro extorsivo (artículo 169 del Código Penal) o secuestro simple (artículo 168) en concurso con hurto calificado y agravado (artículos 240 y 241); la calificación depende de la finalidad de la retención y ha sido objeto de debate en la jurisprudencia. Con frecuencia se registra únicamente como hurto, lo que invisibiliza la privación de la libertad y el constreñimiento que la caracterizan. Este error de clasificación subestima el secuestro extorsivo en ciudades con economías activas y alta bancarización, y activa cadenas de investigación inadecuadas para el tipo de organización criminal que opera esta modalidad.
- **Extorsión y exacción o contribuciones arbitrarias (art. 163 CP).** La exacción comparte con la extorsión la finalidad de obtener un provecho ilícito que afecta el patrimonio de las víctimas. Su diferencia está en los sujetos calificados que exige: el victimario debe ser miembro de un Grupo Armado Organizado en contienda, y las víctimas deben encontrarse en un contexto de conflicto armado bajo protección del Derecho Internacional Humanitario. El artículo 163 del Código Penal sanciona a quien, con ocasión y en

desarrollo de conflicto armado, imponga contribuciones arbitrarias. Su aplicación exige acreditar ese contexto de conflicto armado, regido por el Derecho Internacional Humanitario. En territorios de ciudades capitales con presencia de actores armados, la distinción entre exacción y extorsión requiere análisis jurídico de contexto, con implicaciones sobre el tipo de respuesta institucional

La gestión de estas zonas grises por parte de las secretarías de seguridad y de los equipos técnicos de los Consejos de Seguridad Territoriales incide directamente en la calidad de los diagnósticos y en la efectividad de la respuesta institucional a las víctimas. Por ello, se recomienda que las alcaldías incorporen en los protocolos de sus observatorios de seguimiento del delito criterios de clasificación que permitan distinguir de manera consistente estas figuras, en coordinación con las fiscalías seccionales y los comandos de Policía.

2.2.2. Marco legal de activos ilícitos y financiación del terrorismo

La Ley 1121 de 2006 reforzó las disposiciones legales contra la financiación del terrorismo y las actividades delictivas asociadas a la extorsión. Sus disposiciones más relevantes son: la creación de unidades especializadas dentro de la Fiscalía General de la Nación para la investigación de delitos de financiación del terrorismo y extorsión, y; la autorización para el uso de técnicas especiales de investigación como la vigilancia electrónica y la interceptación de comunicaciones, facilitando la captura y procesamiento de los responsables.

La Ley 1708 de 2014 (Código de Extinción de Dominio) establece el mecanismo más contundente para debilitar financieramente a las organizaciones extorsivas, al permitir la confiscación de activos obtenidos a través de actividades ilícitas. Este instrumento, correctamente aplicado, puede dismantelar la base económica de los grupos criminales que operan mediante extorsión.

La Ley 1908 de 2018 fortaleció la investigación y judicialización de los grupos armados organizados y los grupos delictivos organizados, que el diagnóstico identifica como principales operadores de la extorsión en contextos de control territorial.

La Ley 1273 de 2009 incorporó al Código Penal los delitos informáticos y la protección de la información y de los datos, marco indispensable para la modalidad digital de la extorsión descrita en el numeral 3.2.4.

2.2.3. Marco institucional de respuesta al delito

El marco institucional de lucha contra el secuestro y la extorsión se articula a través de la Ley 282 de 1996, que creó el Consejo Nacional de Lucha contra el Secuestro y demás Atentados contra la Libertad Personal (CONASE) y el Programa Presidencial para la Defensa de la Libertad Personal, así como los Grupos de Acción Unificada por la Libertad Personal (GAULA). Los GAULA son unidades interinstitucionales conformadas con personal de la Fiscalía General de la Nación, el Ejército Nacional, la Policía Nacional, la Armada Nacional y la Fuerza Aérea, organizadas de forma diferenciada según la fuerza que las integra (GAULA Militares, GAULA de Policía y GAULA de la Armada), dedicadas a la prevención, investigación y judicialización del secuestro y la extorsión. Sus funciones incluyen operaciones de rescate, campañas de prevención y asistencia a víctimas.

La Dirección de Antisecuestro y Antiextorsión (DIASE) de la Policía Nacional es la instancia operativa especializada en la atención, investigación y judicialización de este delito. La línea 165 constituye el canal oficial gratuito y confidencial de denuncia para casos de extorsión. Las Políticas de Seguridad y Convivencia Ciudadana del Ministerio de Defensa priorizan la extorsión como delito de alto impacto, articulando el fortalecimiento de inteligencia, la cooperación internacional y las campañas de prevención.

En el nivel de política, la Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana 2022–2026 del Ministerio de Defensa Nacional prioriza la extorsión como delito de alto impacto, y la Estrategia Integral de Lucha contra el Secuestro y la Extorsión 2024–2026 del mismo ministerio define las modalidades y modus operandi que sirven de base taxonómica.

2.2.4. Marco competencial de las entidades territoriales

Conforme a la Ley 62 de 1993, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 (modificado por el artículo 29, literal b), de la Ley 1551 de 2012) y la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana), los alcaldes son la primera autoridad de policía en su jurisdicción. La formulación de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC) se desarrolla principalmente en el Decreto 399 de 2011, compilado en el Decreto 1066 de 2015. Por su parte, la Ley 1421 de 2010 establece que los recursos de los Fondos Territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSET) deben distribuirse de conformidad con los planes integrales de seguridad, y contempla la posibilidad de que los departamentos y municipios aporten recursos propios para fortalecer la seguridad y convivencia ciudadana. Estos fondos, previstos en la Ley 418 de 1997 y cuya vigencia ha sido prorrogada, entre otras, por las Leyes 1421 de 2010 y 2272 de 2022, constituyen la principal fuente de financiación de los PISCC, instrumentos que deben incorporar la extorsión como delito prioritario en aquellas ciudades donde el fenómeno sea significativo.

Sin embargo, las competencias directas sobre la investigación penal de la extorsión corresponden exclusivamente a la Fiscalía General de la Nación, y la acción operativa a la Policía Nacional, cuyo mando administrativo es del orden nacional. Esta arquitectura institucional genera la principal tensión del análisis: los ciudadanos atribuyen a los alcaldes la responsabilidad política por la seguridad en su ciudad, pero estos carecen de los instrumentos directos para investigar y judicializar el delito.

A pesar de esta asimetría institucional, las Alcaldías asumen un rol protagónico a través de la gestión territorial de la seguridad. Mediante la formulación y ejecución de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC), las administraciones locales adoptan estrategias preventivas y de control del entorno urbano que buscan disuadir el actuar delictivo desde su génesis. Esta gestión se convierte en la primera línea de defensa para contener la expansión del control territorial criminal.

En la práctica, dicha gestión se materializa adoptando actividades focalizadas en la prevención del delito, tales como la recuperación y el ordenamiento del espacio público, el fortalecimiento de las redes de vigilancia comunitaria y la articulación de la oferta social en los barrios con mayor riesgo. De esta forma, aunque no cuenten con la competencia de investigación penal, los gobiernos locales ejercen un liderazgo indispensable para mitigar la vulnerabilidad ciudadana frente a las diversas modalidades de la extorsión.

3

NUMERAL 3

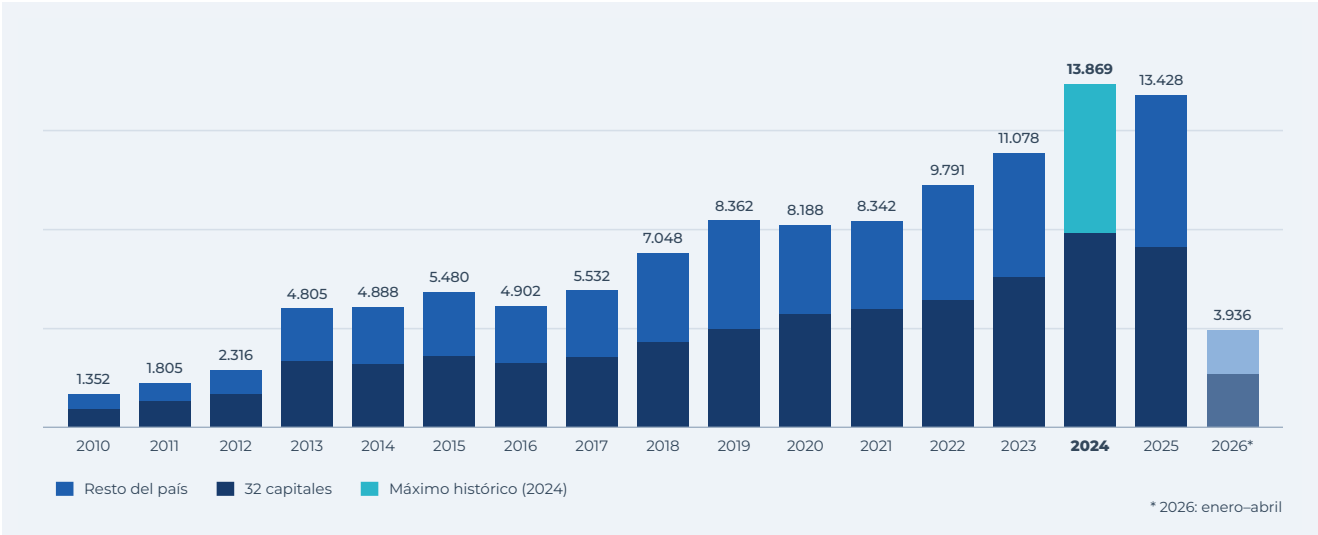
Diagnóstico estadístico actualizado

3.1. Evolución histórica del delito — 2010 a 2025 y corrido de 2026

Los registros del SIEDCO de la Policía Nacional evidencian una tendencia estructural al alza con una única inflexión relevante. Entre 2010 y 2013, los casos se multiplicaron por 3,6 veces (pasando de 1.352 a 4.805), un incremento del 255%, impulsados por la reconfiguración de grupos armados posdesmovilización paramilitar y el inicio de la expansión urbana de la criminalidad organizada. Tras una moderada estabilización entre 2014 y 2016, en parte atribuible a los diálogos de paz con las FARC, el delito retomó su senda de crecimiento ininterrumpido, alcanzando el máximo histórico de 13.869 casos en 2024.

El año 2025 marcó una primera señal de moderación: los casos totales descendieron un 3,2% frente a 2024 (13.869 vs 13.428), y los casos en capitales cayeron un 7,3% (7.868 vs 7.291). Esta moderación, aunque significativa, no puede interpretarse como reversión de tendencia: los niveles absolutos siguen siendo históricamente altos y la proyección de los primeros cuatro meses de 2026 —3.936 casos totales y 2.182 en capitales, con una variación interanual de +8,0% y +10,1% respectivamente frente al mismo período de 2025— indica que el delito mantiene una base estructural sólida.

Gráfico 1. Comportamiento del delito de extorsión en Colombia, 2010 – 2025 y lo corrido de 2026



Fuente: Policía Nacional – SIEDCO.

Tabla 1. Evolución nacional de la extorsión 2010–2026

AÑO	CASOS TOTALES	32 CAPITALES	% CAPITALES	TASA X 100.000
2010	1.352	773	57,2 %	3,07
2011	1.805	1.083	60,0 %	4,05
2012	2.316	1.350	58,3 %	5,15
2013	4.805	2.697	56,1 %	10,58
2014	4.888	2.586	52,9 %	10,66
2015	5.480	2.903	53,0 %	11,83
2016	4.902	2.610	53,2 %	10,47
2017	5.532	2.851	51,5 %	11,67
2018	7.048	3.492	49,5 %	14,60
2019	8.362	3.997	47,8 %	16,93

AÑO	CASOS TOTALES	32 CAPITALES	% CAPITALES	TASA X 100.000
2020	8.188	4.615	56,4 %	16,24
2021	8.342	4.798	57,5 %	16,32
2022	9.791	5.166	52,8 %	18,94
2023	11.078	6.075	54,8 %	21,22
2024	13.869	7.868	56,7 %	26,32
2025	13.428	7.291	54,3 %	25,23
2026 (ene-abr)	3.936	2.182	55,4 %	n/d

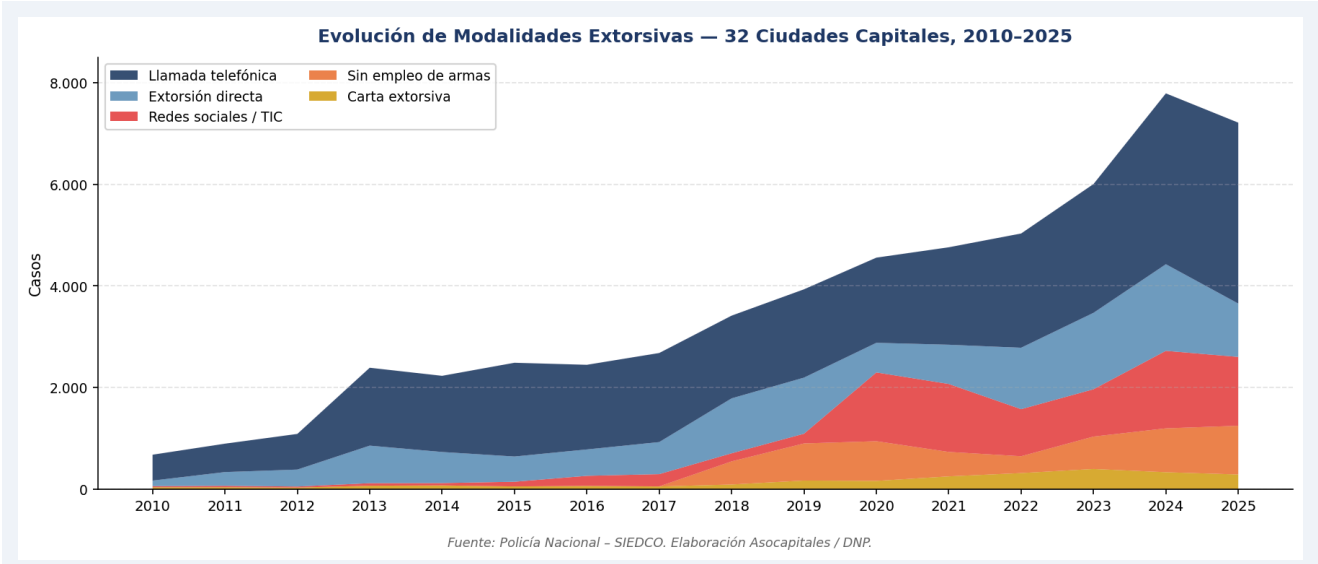
— Fuente: Policía Nacional – SIEDCO. *2026: enero-abril. Las tasas por 100.000 habitantes se calcularon con las proyecciones de población del DANE.

Los mayores incrementos relativos de la última década se registraron en 2018 (+27,4 %) y 2024 (+25,2 %). El año 2025 sugiere una contención parcial, pero el comportamiento de enero a abril de 2026, con un incremento del 10,1 % en capitales frente al mismo período de 2025, exige cautela en la interpretación y sostener las intervenciones en marcha.

3.2. Análisis de modalidades extorsivas — 32 ciudades capitales (2010–2025)

La desagregación por la variable 'Armas / Medios' del SIEDCO permite caracterizar con precisión las modalidades extorsivas en las capitales y su evolución. Este análisis revela transformaciones estructurales en la forma en que los actores criminales cometen el delito, con implicaciones directas para el diseño de políticas de prevención y respuesta.

Gráfico 2. Evolución de las modalidades extorsivas en 32 ciudades capitales, 2010–2025



— Fuente: Policía Nacional – SIEDCO.

Tabla 2. Modalidades extorsivas en 32 ciudades capitales, 2024 y 2025

MODALIDAD DOMINANTE	CASOS 2024	CASOS 2025	% 2024	% 2025	OBSERVACIÓN ANALÍTICA
Llamada telefónica	3.361	3.559	42,7%	48,8 %	Modal. dominante estable; ~70 % origina desde centros penitenciarios
Extorsión directa	1.704	1.050	21,7%	14,4 %	Reducción notable; asociada al control territorial y cobro de 'vacunas'
Redes sociales / TIC	1.525	1.354	19,4%	18,6 %	Crecimiento estructural con salto abrupto en 2020 y estabilización posterior en torno al 18–19%; incluye ransomware y sextorsión.
Sin empleo de armas	863	959	11,0%	13,1 %	Amenaza verbal directa; sugiere mayor normalización del delito
Carta extorsiva	334	289	4,2%	4,0 %	Persiste en zonas con presencia de GAO rurales y periurbanos
Mixta / otras	36	40	0,5 %	0,5%	Combinación de métodos; trazabilidad más compleja

— Fuente: Policía Nacional – SIEDCO.

— Nota metodológica: la sumatoria de las seis modalidades de esta tabla (7.823 casos en 2024; 7.251 en 2025) difiere en 45 y 40 casos, respectivamente, del total de extorsión en las 32 ciudades capitales reportado en las Tablas 1 y 10 (7.868 y 7.291 casos). La diferencia corresponde a registros del SIEDCO sin diligenciamiento de la variable "Armas/Medios", por lo que no fue posible clasificarlos por modalidad. Los porcentajes de esta tabla se calculan sobre el total de casos con modalidad identificada.

Llamada telefónica (48,8% en 2025)

La extorsión telefónica sigue siendo la modalidad dominante y la de mayor crecimiento absoluto en el período: pasó de 1.665 casos en 2016 a 3.559 en 2025, un incremento del 113,8%. La Dirección de Antisecuestro y Antiextorsión (DIASE) estima que aproximadamente el 70% de estas llamadas se origina desde el interior de centros de reclusión del INPEC, un dato que explica por qué la expansión de la telefonía celular en cárceles es una de las causas más directas del crecimiento del delito. La sofisticación de estas redes incluye el uso de intermediarios, centrales telefónicas informales y cambio constante de líneas para evitar el rastreo.

Extorsión directa (14,4% en 2025)

La modalidad directa, que implica el cobro presencial de 'vacunas' o el constreñimiento físico, mostró una notable reducción en 2025 (1.050 casos vs. 1.704 en 2024). Este descenso podría indicar tanto una mayor eficacia en las operaciones de control territorial por parte de la Policía Nacional como un desplazamiento de los perpetradores hacia modalidades menos visibles. Ocurre predominantemente en vías públicas (79,1% de los casos en capitales), confirmando su vínculo con el control territorial de corredores comerciales y zonas de alta actividad económica.

Redes sociales y TIC (18,6% en 2025)

Esta modalidad constituye el cambio más significativo del período analizado. De representar apenas el 7,6% de los casos en las capitales en 2016, las redes sociales alcanzaron el 29,3% en 2020 —durante la pandemia de COVID-19—, y se han estabilizado en torno al 18–19% en los últimos dos años. El uso de plataformas como WhatsApp, Facebook e Instagram para enviar amenazas, combinado con la dificultad técnica para rastrear a los autores, ha hecho de esta modalidad una de las más complejas para las autoridades. La INTERPOL identifica tres submodalidades en auge: 1) el ransomware (cifrado de datos para exigir rescate), 2) la extorsión sexual (sextorsión) y 3) los ataques DDoS dirigidos a empresas.



DATO DIFERENCIAL — COVID-19 Y EL SALTO DIGITAL DE 2020

El año 2020 marcó un punto de inflexión en la modalidad de redes sociales: pasó de 191 casos en 2019 a 1.353 en 2020, un crecimiento del 608%. La pandemia, que llevó a millones de personas a depender de plataformas digitales para sus transacciones comerciales y comunicaciones, creó un entorno ideal para los grupos criminales que ya habían desarrollado capacidades de ciberextorsión. Este salto consolidó las TIC como vector extorsivo estructural, no coyuntural.

El análisis estadístico presentado en la sección anterior evidencia una tendencia estructural al alza en la extorsión en las ciudades capitales, con transformaciones relevantes en los canales utilizados por los actores criminales. Sin embargo, la clasificación por medios del SIEDCO —que agrupa los registros en llamada telefónica, extorsión directa, redes sociales y TIC— captura la superficie del fenómeno, pero no da cuenta de la diversidad de operaciones criminales que subyacen a cada categoría.

Una llamada telefónica puede corresponder a operaciones tan distintas como un cobro de 'vacuna' por parte de una estructura territorial consolidada, la suplantación de un funcionario público desde el interior de un establecimiento penitenciario, o el engaño sistemático de una víctima a través de un falso servicio. Cada una de estas operaciones tiene lógicas de organización criminal, perfiles de víctima, niveles de sofisticación tecnológica y requerimientos de respuesta institucional profundamente distintos.

Esta distinción no es meramente académica. Las alcaldías que diseñen programas de prevención sin identificar a qué tipo de operación extorsiva responden, corren el riesgo de asignar recursos a estrategias que no corresponden a las modalidades predominantes en su territorio. El mapa de riesgo extorsivo de una ciudad en la que el 70% de los casos proviene de suplantaciones carcelarias exige intervenciones radicalmente distintas al de una ciudad donde el fenómeno está asociado al control territorial de una estructura armada.

Antes de abordar la clasificación de modalidades, es necesario precisar el elemento que define la extorsión y la distingue de conductas delictivas conexas con las que frecuentemente se confunde en los registros administrativos y en la percepción ciudadana: el constreñimiento.

La extorsión, conforme al artículo 244 del Código Penal, exige que la víctima sea compelida a hacer, tolerar u omitir algo bajo presión, intimidación o amenaza. No importa si el pago se concreta o si la cuantía exigida es alta o baja: lo determinante es que la víctima actúa porque se le priva de la posibilidad de decidir libremente. El temor que experimenta no es el fin del delito sino su instrumento.

Esta precisión tiene consecuencias prácticas directas para el diagnóstico territorial. La Clasificación Internacional de Delitos con fines Estadísticos, adaptada para Colombia por el DANE (2020), ubica la extorsión en la categoría de coacción dentro de los actos que causan o tienen intención de causar daño. Ello significa que conductas que generan miedo, pero sin exigir una contraprestación, o que obtienen el provecho ilícito mediante engaño sin amenaza, no constituyen extorsión en sentido estricto, aunque en la práctica pueden preceder o escalar hacia ella.

3.2.1. Delimitación del delito de extorsión frente a conductas conexas

La siguiente tabla presenta las principales figuras delictivas que pueden confundirse con la extorsión en la recepción de denuncias y en el registro estadístico, con sus rasgos diferenciadores y los puntos de contacto que justifican un análisis integrado.

Tabla 3. Figuras delictivas asociadas a la extorsión

FIGURA DELICTIVA	RASGO CENTRAL	DIFERENCIA CON LA EXTORSIÓN	PUNTO DE CONTACTO O RIESGO DE CONFUSIÓN
Amenaza	Infundir miedo o zozobra. El temor es el fin en sí mismo.	El daño anunciado no requiere un pago de por medio.	Puede preceder a la extorsión y escalar hacia ella cuando el grupo criminal exige una 'vacuna'.
Estafa	Obtener el provecho ilícito a través del engaño o el artificio.	No hay constreñimiento: la víctima actúa en error, no bajo presión.	La extorsión absorbe la estafa cuando el artificio es seguido de coacción (ej. call centers carcelarios).
Usura / Préstamo informal	Cobro de intereses superiores al límite legal sin coacción explícita.	El acuerdo de préstamo fue voluntario; sólo el interés es abusivo.	Se convierte en extorsión cuando el no pago se respalda en amenazas sobre la integridad del deudor o su familia.
Exacción (art. 163 CP)	Imposición de contribuciones arbitrarias en contexto de conflicto armado.	El victimario debe ser parte de un GAO y la víctima estar protegida por el DIH.	En zonas de disputa territorial activa, la línea entre exacción y extorsión requiere análisis de contexto jurídico.
"Paseo millonario"	Retención de la víctima por horas para retirar dinero de sus cuentas bancarias.	Suele registrarse como hurto calificado, invisibilizando el componente de privación de la libertad.	La clasificación incorrecta en el SIEDCO subestima el secuestro extorsivo y distorsiona el diagnóstico territorial.

— Fuente: Elaboración propia a partir del Código Penal Colombiano (Ley 599 de 2000), la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal (SP11830-2017, rad. 48431, 9 de agosto de 2017, M.P. Luis Antonio Hernández Barbosa) y la Guía de gestión territorial, con enfoque de seguridad humana, para la prevención y control de delitos priorizados: homicidio, extorsión y violencia intrafamiliar de UNODC (2026).

El caso del paseo millonario merece especial atención por sus implicaciones en el registro estadístico de las ciudades capitales. Cuando la retención de la víctima con el fin de retirar dinero de sus cuentas bancarias se registra como hurto calificado o agravado (artículos 240 y 241 del Código Penal), se pierde información crítica sobre la privación de la libertad y el constreñimiento familiar que acompaña a estos casos. Este error de clasificación contribuye a subestimar la magnitud real del secuestro extorsivo en el SIEDCO y, por extensión, a subestimar la complejidad del fenómeno extorsivo en las ciudades de mayor desarrollo económico.

3.2.2. Las dos grandes modalidades de la extorsión

La Estrategia Integral de Lucha contra el Secuestro y la Extorsión 2024-2026 del Ministerio de Defensa Nacional establece una clasificación de dos modalidades que responde a la principal transformación estructural del delito en los últimos diez años: el desplazamiento progresivo de las actividades criminales hacia los entornos digitales. Esta bipartición no es simplemente tecnológica; refleja una reorganización de las estructuras criminales, los perfiles de víctima y los mecanismos de coacción.

Tabla 4. Modalidades de extorsión

MODALIDAD	CARACTERIZACIÓN GENERAL	TENDENCIA EN CAPITALES (SIEDCO 2025)
Clásica	El constreñimiento se materializa de forma presencial o a través de canales de comunicación convencionales (llamada telefónica, mensaje de texto, panfleto). Implica, en la mayoría de los casos, una relación de proximidad o conocimiento entre el actor criminal y el territorio donde opera. La estructura criminal requiere presencia física o contacto directo con el entorno de la víctima.	Corresponde a la extorsión directa (14,4%) y a una parte significativa de los casos registrados bajo llamada telefónica (48,8%). Muestra reducción en 2025 (-38,4% en extorsión directa), posiblemente asociada a presión operativa sobre estructuras territoriales.
Digital	El constreñimiento opera exclusivamente a través de entornos digitales: aplicaciones de mensajería, redes sociales, plataformas de préstamos virtuales o sofisticadas herramientas de ciberdelincuencia. No requiere presencia física ni conocimiento geográfico del territorio de la víctima. El alcance potencial es nacional e incluso transnacional.	Corresponde a los registros de redes sociales y TIC (18,6% en 2025), aunque se estima que una parte relevante de los casos bajo llamada telefónica también corresponde a modus operandi digitales. Es la categoría de mayor crecimiento relativo en el periodo 2016-2025 (+580% acumulado en capitales).

— Fuente: Elaboración propia a partir de la Guía de gestión territorial, con enfoque de seguridad humana, para la prevención y control de delitos priorizados: homicidio, extorsión y violencia intrafamiliar de UNODC (2026).

Esta bipartición tiene una implicación práctica central para la gestión territorial: los dos tipos de modalidad demandan cadenas de intervención completamente distintas. Frente a la extorsión clásica, la respuesta prioritaria es la presencia territorial, la inteligencia criminal local y los mecanismos de denuncia accesibles y confiables. Frente a la extorsión digital, la respuesta exige capacidades de ciberinvestigación, cooperación con operadores de telecomunicaciones y plataformas digitales, y programas de alfabetización digital dirigidos a las poblaciones más expuestas.

3.2.3. Modus operandi de la modalidad clásica

Al interior de la modalidad clásica se identifican cuatro patrones de operación que se diferencian por el tipo de víctima al que se dirigen, el mecanismo de coacción utilizado y la estructura organizacional que los sustenta.

Tabla 5. Modus operandi de la modalidad clásica

MODUS OPERANDI	DESCRIPCIÓN DEL PATRÓN DE OPERACIÓN	IMPLICACIONES PARA LA GESTIÓN TERRITORIAL
Exigencia única	Un actor criminal —que puede actuar de forma individual o como parte de una estructura más amplia— realiza una demanda económica puntual a una víctima seleccionada de manera específica. La coacción puede ejercerse de forma presencial, mediante llamada o a través de mensajería. Es frecuente la suplantación de grupos armados para amplificar el efecto intimidatorio, aun cuando el victimario no tenga vinculación real con dichas estructuras.	Requiere la activación rápida de la cadena denuncia-recepción-investigación. La percepción de impunidad es el principal inhibidor de la denuncia. Las alcaldías pueden intervenir fortaleciendo la confianza institucional y los canales de recepción confidencial.
Menor cuantía (vacuna periódica)	El actor criminal establece una exigencia económica recurrente —diaria, semanal, mensual o anual— a comerciantes, transportadores u otros actores económicos de un territorio determinado. Con el tiempo se genera una relación de 'normalidad' entre victimario y víctima, en la que el cobro es asumido como un costo operativo inevitable. Este patrón es el indicador más claro de control territorial consolidado.	Es la modalidad que más directamente expresa la captura criminal del espacio público. Su reducción exige intervención integral: presencia policial sostenida, recuperación del espacio urbano, fortalecimiento económico de los comerciantes afectados y mecanismos de denuncia colectiva que reduzcan el riesgo individual.

MODUS OPERANDI	DESCRIPCIÓN DEL PATRÓN DE OPERACIÓN	IMPLICACIONES PARA LA GESTIÓN TERRITORIAL
Devolución de bienes	El delincuente retiene bienes previamente hurtados —motocicletas, vehículos, mascotas, documentos de identidad— y exige un pago a cambio de su devolución. La extorsión se articula como segunda victimización: la misma persona que sufrió el hurto debe pagar para recuperar lo que le fue robado. La estructura criminal opera en dos momentos: el hurto y el cobro de 'rescate'.	Este patrón señala la operación integrada de estructuras criminales con capacidades de acopio y negociación. Para las alcaldías, la atención implica articulación con la Fiscalía para identificar redes de receptación, y programas de atención a víctimas de doble victimización.
Intercambio de información íntima (extorsión clásica)	Exparejas o personas del entorno cercano de la víctima, que tienen acceso a contenido íntimo o información sensible, ejercen coacción presencial para obtener un beneficio económico bajo la amenaza de divulgar dicho contenido. A diferencia del modus operandi digital equivalente, el constreñimiento ocurre cara a cara o en contextos de proximidad social, lo que genera barreras adicionales para la denuncia.	La cercanía entre víctima y victimario reduce dramáticamente la tasa de denuncia. Las alcaldías podrán garantizar rutas de atención que preserven la intimidad de las víctimas, con enfoque diferencial de género dado que este patrón afecta desproporcionadamente a las mujeres.

— Fuente: Elaboración propia a partir de la Estrategia Integral MDN 2024-2026 y la Guía de gestión territorial, con enfoque de seguridad humana, para la prevención y control de delitos priorizados: homicidio, extorsión y violencia intrafamiliar de UNODC (2026).

3.2.4. Modus operandi de la modalidad digital

La modalidad digital concentra el mayor dinamismo del fenómeno extorsivo en las ciudades capitales. Con siete modus operandi activos identificados por el Ministerio de Defensa Nacional, esta modalidad refleja la capacidad adaptativa de las organizaciones criminales para explotar las vulnerabilidades de los ecosistemas digitales y la masificación de los canales de comunicación virtual.

Dos características distinguen a esta modalidad. Primero, la deslocalización del victimario: una estructura criminal que opera desde el interior de un establecimiento penitenciario, desde otra ciudad o desde el extranjero puede extorsionar con la misma eficacia que una que opera físicamente en el territorio de la víctima. Segundo, la velocidad de mutación: los modus operandi digitales evolucionan con mayor rapidez que los clásicos, incorporando nuevas herramientas tecnológicas —como la inteligencia artificial para la clonación de voces— que elevan el nivel de engaño y dificultan la identificación del victimario.

Tabla 6. Modus operandi de la modalidad digital

MODUS OPERANDI	PATRÓN DE OPERACIÓN	POBLACIÓN OBJETIVO Y NIVEL DE RIESGO
Suplantación de grupos armados	El victimario contacta a la víctima por vía telefónica haciéndose pasar por un integrante o jefe de un grupo armado organizado, exigiendo dinero, insumos o medicamentos. La eficacia de la amenaza depende de que la víctima crea que el contacto es real, por lo que suele operar en territorios donde la presencia de estos grupos es conocida o percibida.	Comerciantes, propietarios rurales y funcionarios en zonas de presencia histórica de actores armados. La estrategia de 'suplantación' hace que el temor sea desproporcionado respecto a la capacidad real del victimario.
Intercambio de información íntima (sextorsión)	El victimario obtiene o fabrica contenido íntimo de la víctima —fotografías, videos o montajes— y exige un pago para evitar su difusión en redes sociales. En variantes más agresivas, los victimarios crean materiales falsos asociando el nombre de la víctima a términos estigmatizantes para intensificar la presión. La tecnología de edición digital ha reducido notablemente la barrera técnica para fabricar estos materiales.	Jóvenes, mujeres y personas con vida pública activa en redes sociales. La barrera de denuncia es muy alta por el impacto reputacional y el componente de vergüenza. Es la modalidad digital con mayor subregistro estimado.

MODUS OPERANDI	PATRÓN DE OPERACIÓN	POBLACIÓN OBJETIVO Y NIVEL DE RIESGO
Falso servicio	Los victimarios contactan a personas que han publicado ofertas de servicios que requieren desplazamiento físico — técnicos, mensajeros, cuidadores— y los convocan a lugares apartados o poco transitados. Una vez la víctima llega al punto acordado, varios delincuentes la interceptan, identificándose como miembros de grupos armados, e inician el proceso de constreñimiento, que puede derivar en secuestro extorsivo.	Trabajadores independientes que prestan servicios a domicilio o con desplazamiento. La oferta laboral en plataformas digitales y redes sociales ha ampliado la superficie de ataque de este modus operandi.
Retención de información (ransomware)	Un software malicioso infecta los dispositivos o sistemas de la víctima, cifrando su información o bloqueando el acceso a sus datos, archivos o plataformas. Los victimarios exigen un pago —generalmente en criptomonedas— para restablecer el acceso. Cuando el ataque se dirige a infraestructura pública o servicios esenciales, constituye una amenaza de ciberdefensa con potencial de impacto colectivo.	Empresas, entidades públicas, organizaciones de salud y personas naturales con información sensible digitalizada. Las alcaldías y secretarías son objetivos de alto valor por el volumen de datos que administran.
Falsa encomienda	El victimario suplanta a un familiar o conocido de la víctima para solicitarle que reciba un paquete procedente del exterior. Una vez confirmada la aceptación, exige datos personales y luego informa a la víctima que el paquete fue retenido por contrabando o irregularidades aduaneras, exigiendo pagos para evitar una 'orden de captura'. El ciclo de demandas económicas suele repetirse varias veces.	Víctimas con familiares en el exterior o con redes sociales amplias. La verosimilitud de la historia depende de información previa que los victimarios obtienen de las redes sociales públicas de la víctima.
Suplantaciones (fuerza pública o familiar)	El victimario llama a la víctima haciéndose pasar por un policía, fiscal o familiar, informando que un ser querido ha sido detenido o involucrado en un accidente grave. Bajo la presión emocional del momento, exige dinero para resolver el supuesto problema. El uso de inteligencia artificial para clonar voces ha elevado el nivel de verosimilitud de esta modalidad, permitiendo replicar la voz del familiar supuestamente retenido.	Adultos mayores y personas con familiares en situaciones de vulnerabilidad. La urgencia emocional creada por el escenario (un ser querido en problemas legales) inhibe la verificación y acelera el pago.
Préstamo de dinero (apps predatorias)	La víctima descarga una aplicación de crédito informal, diligencia un formulario con datos personales y recibe un desembolso. La aplicación extrae información del dispositivo durante el proceso de registro. Posteriormente, los operadores de la aplicación contactan a la víctima exigiendo pagos que superan el límite de usura, amenazando con divulgar su información personal o con publicarla en redes sociales como deudora morosa. La amenaza se materializa sobre la reputación social y laboral.	Personas en situación de necesidad económica que acceden a crédito informal digital. La expansión del mercado de aplicaciones no reguladas en Colombia ha incrementado la exposición a este modus operandi, que opera en la zona gris entre usura y extorsión.

— Fuente: Elaboración propia a partir de la Estrategia Integral MDN 2024-2026 y la Guía de gestión territorial, con enfoque de seguridad humana, para la prevención y control de delitos priorizados: homicidio, extorsión y violencia intrafamiliar de UNODC (2026).



LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL COMO ACELERADOR DE LA MUTACIÓN

La incorporación de herramientas de inteligencia artificial por parte de organizaciones de ciberdelincuencia representa un punto de inflexión en la evolución de la extorsión digital. La clonación de voces (que permite replicar con precisión la voz de un familiar usando fragmentos de audio obtenidos de redes sociales) eleva dramáticamente la verosimilitud de los modus operandi de suplantación. Esta capacidad no requiere de grandes inversiones tecnológicas y ha sido reportada en casos en Colombia. Las secretarías de seguridad de las ciudades capitales deben anticipar que la brecha entre el nivel tecnológico de los actores criminales y el de las instituciones de investigación seguirá ampliándose en los próximos años, lo que exige un fortalecimiento urgente de las capacidades de ciberprevención y ciber investigación.

3.2.5. El secuestro extorsivo: una categoría conexas con cuatro patrones diferenciados

El secuestro extorsivo, tipificado en el artículo 169 del Código Penal, comparte con la extorsión el elemento del constreñimiento para obtener un provecho ilícito, pero añade la privación de la libertad de la víctima como mecanismo de presión. Aunque es formalmente un delito distinto, su análisis es inseparable del fenómeno extorsivo en las ciudades capitales por tres razones: (i) algunos modus operandi —como el falso servicio— inician como extorsión y derivan en secuestro extorsivo dependiendo de la respuesta de la víctima; (ii) el paseo millonario es con frecuencia clasificado incorrectamente como hurto; (iii) las estructuras criminales que operan el secuestro extorsivo son en muchos casos las mismas que gestionan redes extorsivas más amplias.

Tabla 7. Secuestro extorsivo

MODUS OPERANDI	PATRÓN DE OPERACIÓN	CONEXIÓN CON EL FENÓMENO EXTORSIVO GENERAL
Perfil económico	La víctima es previamente estudiada para establecer su capacidad patrimonial. El contacto se produce en retenes ilegales en zonas rurales, en el lugar de trabajo o en el domicilio. Tras la retención, los victimarios exigen una cuantía proporcional al patrimonio estimado, negociada con familiares o intermediarios.	Ocurre en territorios donde los actores criminales tienen suficiente información y control para realizar una operación de inteligencia previa. Señala el nivel más alto de consolidación territorial del crimen organizado.
Ajuste de cuentas	Se produce entre personas vinculadas a actividades ilegales o de economía informal. La retención sirve simultáneamente para cobrar deudas, disputar control territorial y enviar mensajes coercitivos al entorno criminal. No siempre hay una exigencia monetaria explícita; el control y la intimidación pueden ser el fin en sí mismo.	Genera registros estadísticos difusos porque las víctimas raramente denuncian. Su presencia indica disputas activas de control territorial en el interior del ecosistema criminal, que frecuentemente derivan en incremento de la extorsión al sector comercial como forma de financiación en tiempos de disputa.
Falso servicio	Se inicia como extorsión digital del mismo nombre y escala cuando los victimarios deciden retener físicamente a la persona. Al llegar al punto acordado para la prestación de un servicio, la víctima es interceptada por varios delincuentes que la retienen mientras negocian el pago con su familia. La doble naturaleza del delito (extorsión y secuestro) permite el registro de denuncias por ambas figuras.	Ilustra la porosidad de las fronteras entre las modalidades del delito. Su tratamiento requiere coordinación entre la DIAE y las unidades de cibercriminalidad de la Policía Nacional, dado que el delito tiene una dimensión digital (el reclutamiento de la víctima) y una dimensión física (la retención).
Paseo millonario	La víctima es retenida durante varias horas mientras los victimarios realizan retiros de sus cuentas bancarias. A diferencia de un hurto, la voluntad de privar de la libertad a la víctima es manifiesta y deliberada. El ciclo puede incluir desplazamientos a múltiples cajeros o puntos de pago digital, prolongando la retención.	Es la modalidad de mayor subregistro en las ciudades capitales porque frecuentemente se registra como hurto calificado. Su clasificación correcta como secuestro extorsivo cambiaría el perfil estadístico del delito en ciudades como Bogotá, Medellín y Cali, donde las condiciones económicas y la densidad bancaria crean un ecosistema propicio para esta operación.

— Fuente: Elaboración propia a partir de la Estrategia Integral MDN 2024-2026, la Guía de gestión territorial, con enfoque de seguridad humana, para la prevención y control de delitos priorizados: homicidio, extorsión y violencia intrafamiliar de UNODC (2026) y datos del SIEDCO - Policía Nacional.

3.2.6. Implicaciones de la taxonomía para la gestión territorial

La clasificación operacional presentada en este aparte permite derivar cuatro implicaciones de gestión directamente aplicables a las alcaldías.

- **Primera: Los datos del SIEDCO subestiman la extorsión digital.** Los 1.354 casos registrados bajo "redes sociales y TIC" en las capitales en 2025 son el piso, no el techo, del fenómeno digital. Un porcentaje no determinado de los casos registrados bajo "llamada telefónica" corresponde en realidad a modus

operandi digitales (suplantaciones, falso servicio, falsa encomienda) que el SIEDCO no distingue. Las alcaldías que basan su diagnóstico únicamente en la variable "medio utilizado" del SIEDCO tendrán una imagen distorsionada de la composición real del fenómeno en su ciudad.

- **Segunda: La 'menor cuantía periódica' —la vacuna— es el indicador más directo de control territorial.** Su presencia en una zona específica no es un indicador de delincuencia menor: es la manifestación más visible del sometimiento de una comunidad a la autoridad paralela de una estructura criminal. Las alcaldías deben tratar su reducción como una meta de resultado de primer orden en los PISCC, con indicadores propios y mapas de seguimiento a nivel de barrio.
- **Tercera: El paseo millonario requiere protocolos de recepción corregidos.** La clasificación incorrecta de este delito como hurto calificado tiene consecuencias institucionales: activa cadenas de investigación inadecuadas, subestima la participación de estructuras criminales organizadas y priva a la víctima del protocolo de atención que corresponde a un secuestrado. Las secretarías de seguridad deben trabajar con las Fiscalías seccionales y los comandos de Policía para ajustar los protocolos de recepción de denuncias en este delito específico.
- **Cuarta: La ciberseguridad es un componente ineludible de los PISCC.** La extorsión digital no requiere presencia criminal en el territorio para ocurrir, pero sus consecuencias sí se materializan en el territorio. La respuesta a la extorsión digital es de competencia primordialmente nacional, dada la naturaleza transterritorial del delito y las capacidades técnicas que exige. No obstante, las alcaldías cumplen un rol complementario e insustituible: la alfabetización digital de las poblaciones más vulnerables, la articulación local con los operadores de telecomunicaciones y el fortalecimiento de los canales de atención a víctimas de ciberextorsión en el territorio.



RESUMEN DE LA TAXONOMÍA OPERACIONAL DEL DELITO DE EXTORSIÓN

Dos modalidades principales: (1) Clásica: opera mediante presencia física o canales convencionales; cuatro modus operandi (exigencia única, exigencia periódica, devolución de bienes, intercambio presencial de información íntima). (2) Digital: opera exclusivamente en entornos virtuales; siete modus operandi (suplantación de grupos armados, sextorsión, falso servicio, ransomware, falsa encomienda, suplantación de autoridades con IA, apps predatorias de préstamo). Categoría conexas: secuestro extorsivo con cuatro modus operandi (perfil económico, ajuste de cuentas, falso servicio, paseo millonario). Elemento común y definitorio en todas las categorías: el constreñimiento sobre la víctima para obtener provecho ilícito.

3.3. Perfil de las víctimas

El análisis de las variables de género y zona geográfica del SIEDCO permite caracterizar parcialmente las poblaciones afectadas en las 32 ciudades capitales. El sistema no registra la ocupación ni el sector económico de la víctima, lo que limita el perfil al género y la zona.

Tabla 8. Perfil de víctimas de extorsión en 32 capitales, 2025

VARIABLE	CATEGORÍA	CASOS (2025, CAPITALS)	% DEL TOTAL
Género	Masculino	4.243	62,6 %
Género	Femenino	2.528	37,4 %
Zona	Urbana	7.142	97,9 %
Zona	Rural	148	2,0 %
Clase de sitio	Vías públicas	Mayoría casos 2024-25	79,1 %
Clase de sitio	Locales comerciales / empresas	Estimado	~7,0 %
Clase de sitio	Red virtual / internet	Estimado	~1,9 %
Clase de sitio	Cárceles (reportadas)	Estimado	~1,4 %

— Fuente: Policía Nacional – SIEDCO (variables Género y Zona). Las categorías de "Clase de sitio" son estimaciones propias de Asocapitales a partir de la revisión de reportes de prensa y expedientes 2024-2025; no corresponden a una variable estructurada del SIEDCO.

— Nota metodológica: Los porcentajes de la variable "Género" se calculan sobre los 6.771 casos con esta variable diligenciada en el SIEDCO, equivalentes al 92,9% del total de 32 capitales en 2025 (7.291 casos). Los 520 casos restantes (7,1%) no cuentan con dato de género reportado.

El perfil masculino dominante (62,6% de los casos con dato de género reportado) refleja que los titulares de negocios, transportadores, contratistas y funcionarios públicos (sectores de mayoría masculina) son los más expuestos a las modalidades de cobro de "vacunas" y extorsión directa. Sin embargo, la creciente participación femenina (37,4%) está impulsada por el aumento de la ciberextorsión y la extorsión sexual, que afectan de manera desproporcionada a las mujeres. Este dato exige estrategias de atención diferenciada y obliga a que los PISCC incorporen un enfoque de género en el abordaje del fenómeno extorsivo.

3.4. Comportamiento de la extorsión en ciudades capitales (2010 – 2025)

El análisis desagregado de las 32 capitales confirma una alta concentración territorial del delito de extorsión en las principales ciudades del país. Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla acumulan 32.931 de los 60.155 casos registrados entre 2010 y 2025, equivalentes al 54,7 % del total. Esta concentración se mantiene e incluso aumenta en el último año: en 2025, las cuatro ciudades registraron conjuntamente 4.368 casos, equivalentes al 59,9 % de los 7.291 casos reportados en las capitales. Bogotá concentra por sí sola 15.271 casos acumulados, correspondientes al 25,4 % del total registrado en las 32 capitales, lo que refleja tanto su mayor peso poblacional y económico como la presencia y diversificación de dinámicas extorsivas de carácter urbano.

Sin embargo, la información de 2025 muestra que la dinámica territorial de la extorsión no se limita a las ciudades con mayores volúmenes absolutos. Mientras las cuatro principales capitales presentan reducciones o variaciones marginales, Bogotá disminuyó 16,1 %, Barranquilla 17,8 % y Cali 7,4 %, mientras Medellín aumentó 2,1 %, algunas capitales intermedias y ciudades de menor tamaño registraron incrementos porcentuales considerablemente superiores. Entre los mayores crecimientos se encuentran Puerto Carreño (+200,0 %), Cartagena (+93,9 %), Tunja (+76,7 %), Inírida (+40,0 %), Pasto (+37,8 %) y Sincelejo (+36,6 %). Este comportamiento evidencia una redistribución de la dinámica del delito entre los territorios, en la medida en que algunas ciudades que históricamente presentaban menores niveles de incidencia muestran incrementos importantes, aun cuando sus volúmenes absolutos continúan siendo inferiores a los observados en las grandes capitales.

Esta lectura debe realizarse diferenciando entre magnitud absoluta y variación porcentual. En particular, los incrementos registrados en Puerto Carreño e Inírida requieren cautela metodológica, dado que parten de

bases muy reducidas. Puerto Carreño pasó de 4 casos en 2024 a 12 en 2025, mientras Inírida pasó de 5 a 7 casos, lo que genera variaciones de 200,0 % y 40,0 %, respectivamente, pero representa incrementos absolutos de apenas 8 y 2 casos. Estos resultados no son directamente comparables, en términos de magnitud, con el incremento de Cartagena, que pasó de 197 a 382 casos, con un aumento de 185 casos (+93,9 %), o con Tunja, que pasó de 30 a 53 casos, con un aumento de 23 casos (+76,7 %).

En consecuencia, para la gestión territorial resulta fundamental complementar el análisis de las variaciones porcentuales con los niveles absolutos, las tendencias históricas y el tamaño de las bases de comparación. Las ciudades pequeñas que presentan elevados crecimientos porcentuales no enfrentan necesariamente una problemática de la misma escala que las grandes capitales; sin embargo, incrementos sostenidos pueden constituir una señal temprana de transformación de las dinámicas delictivas locales y justificar un seguimiento más cercano por parte de las autoridades. A su vez, ciudades como Cartagena, donde el incremento combina una variación porcentual elevada con un aumento considerable en términos absolutos, requieren una atención diferenciada por la mayor magnitud del fenómeno.

Tabla 9. Casos de extorsión en las 32 ciudades capitales, años seleccionados

CIUDAD	ACUM. 2010–2025	CASOS 2024	CASOS 2025	VAR. %
Bogotá D.C.	15.271	2.642	2.217	-16,1%
Medellín	8.441	960	980	+2,1%
Cali	5.074	473	438	-7,4%
Barranquilla	4.145	892	733	-17,8%
Villavicencio	3.156	422	340	-19,4%
Cúcuta	2.374	296	274	-7,4%
Cartagena	2.324	197	382	+93,9%
Quibdó	1.961	310	188	-39,4%
Popayán	1.860	172	175	+1,7%
Ibagué	1.659	223	165	-26,0%
Santa Marta	1.457	174	156	-10,3%
Valledupar	1.318	166	190	+14,5%
Neiva	1.187	117	127	+8,5%
Pereira	989	97	109	+12,4%
Bucaramanga	985	96	115	+19,8%
Pasto	914	45	62	+37,8%
Yopal	817	67	47	-29,9%
Montería	804	47	49	+4,3%
Sincedejo	766	71	97	+36,6%
Florencia	717	86	81	-5,8%
Riohacha	691	60	73	+21,7%
Arauca	690	37	48	+29,7%
Armenia	588	64	68	+6,2%
Manizales	552	47	36	-23,4%
Tunja	443	30	53	+76,7%

CIUDAD	ACUM. 2010-2025	CASOS 2024	CASOS 2025	VAR. %
San José del Guaviare	403	42	47	+11,9%
Mocoa	198	19	15	-21,1%
San Andrés	155	4	4	0,0%
Puerto Carreño	81	4	12	+200,0%
Inírida	69	5	7	+40,0%
Leticia	49	1	1	0,0%
Mitú	17	2	2	0,0%
TOTAL 32 CAPITALS	60.155	7.868	7.291	-7,3%

— Fuente: Policía Nacional – SIEDCO (microdatos por caso, 2010-2013; serie agregada, 2014-2025).

3.5.

Estadísticas de extorsión de la Fiscalía General de la Nación

La Fiscalía General de la Nación registra los casos de extorsión a partir de las noticias criminales ingresadas al Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA). A diferencia de los registros del SIEDCO de la Policía Nacional, las estadísticas de la Fiscalía corresponden a las noticias criminales conocidas y registradas por esta entidad, de acuerdo con los diferentes canales y mecanismos mediante los cuales los hechos son puestos en conocimiento de la autoridad. Estas diferencias metodológicas y de registro hacen que ambas fuentes no sean directamente equivalentes y puedan presentar variaciones en el número de casos reportados. Entre 2010 y 2025, la Fiscalía registró un total de 198.934 noticias criminales por extorsión en el territorio nacional. La unidad de registro es la noticia criminal, que puede agrupar uno o varios hechos o víctimas, por lo que no equivale a un caso.

La serie de la Fiscalía muestra una tendencia de crecimiento sostenido con dos puntos de inflexión relevantes. El primero ocurre entre 2021 y 2022, cuando los casos anuales pasaron de 13.791 a 21.854 (un aumento del 58,5%) que coincide con la reactivación económica pospandemia y la expansión de modalidades digitales de extorsión. El segundo se observa en 2024, año en que se alcanzó el máximo histórico de la serie con 22.960 noticias criminales. Para 2025, la cifra fue de 19.788 casos anuales, y el corrido de 2026 (datos parciales hasta el mes disponible) acumula 6.303 noticias criminales.

Tabla 10. Noticias criminales por extorsión — Fiscalía General de la Nación, 2010-2026

AÑO	NOTICIAS CRIMINALES	VARIACIÓN ANUAL
2010	4.623	—
2011	5.838	+26,3%
2012	6.882	+17,9%
2013	9.248	+34,4%
2014	9.507	+2,8%
2015	9.964	+4,8%
2016	9.624	-3,4%
2017	10.047	+4,4%
2018	10.525	+4,8%
2019	10.785	+2,5%
2020	11.012	+2,1%

AÑO	NOTICIAS CRIMINALES	VARIACIÓN ANUAL
2021	13.791	+25,2%
2022	21.854	+58,5%
2023	22.486	+2,9%
2024	22.960	+2,1% (máximo histórico)
2025	19.788	-13,8%
2026*	6.303	Año en curso
TOTAL 2010–2025	198.934	

— * Datos parciales al mes disponible. Fuente: Fiscalía General

3.6. Concordancia entre fuentes: SIEDCO vs. Fiscalía General de la Nación

El contraste entre las estadísticas del SIEDCO (Policía Nacional) y las noticias criminales de la Fiscalía General de la Nación permite una lectura más completa del fenómeno extorsivo, pues ambas fuentes capturan dimensiones distintas del mismo delito. El SIEDCO registra los hechos denunciados ante la Policía, mientras que la Fiscalía contabiliza las actuaciones de investigación iniciadas por cualquier canal de denuncia. La comparación sistemática entre 2010 y 2025 revela convergencias en la tendencia general, pero diferencias estructurales en los volúmenes que tienen implicaciones directas para el diagnóstico y la política pública.

Convergencias entre las dos fuentes

Las dos fuentes coinciden en señalar la misma dirección de cambio del fenómeno en los momentos clave: (i) el crecimiento sostenido entre 2010 y 2019, (ii) la aceleración pronunciada en 2021–2022 reflejada en ambas series con tasas de variación positivas significativas, y (iii) el pico de la serie en 2024, año con mayor registro tanto para la Fiscalía (22.960 noticias criminales) como para el SIEDCO (13.869 casos). Esta alineación en la tendencia otorga solidez al diagnóstico: el crecimiento del delito es un hecho estadísticamente robusto, no un artefacto de una sola fuente.

Divergencias: la brecha estructural entre fuentes

La diferencia en los volúmenes absolutos es, sin embargo, sustancial. En el acumulado 2010–2025, la Fiscalía registró 198.934 noticias criminales frente a 111.186 casos del SIEDCO, una brecha del 78,9%. Esta divergencia no indica error en ninguna de las dos fuentes; responde a que miden fenómenos relacionados pero distintos. Parte de las noticias criminales de la Fiscalía corresponden a denuncias que no pasaron primero por la Policía, y otra parte, refleja hechos de años anteriores que ingresan tardíamente al sistema judicial. La brecha tiende a reducirse progresivamente, de 241,9% en 2010 a 47,4% en 2025, lo que sugiere una mejora en la articulación entre los sistemas de información de ambas entidades.

Tabla 11. Comparación anual SIEDCO vs. Fiscalía — casos registrados por extorsión, 2010–2025.

AÑO	SIEDCO (POLICÍA)	FISCALÍA (SPOA)	BRECHA ABSOLUTA	BRECHA %
2010	1.352	4.623	3.271	241,9%
2011	1.805	5.838	4.033	223,4%
2012	2.316	6.882	4.566	197,2%
2013	4.805	9.248	4.443	92,5%
2014	4.888	9.507	4.619	94,5%

AÑO	SIEDCO (POLICÍA)	FISCALÍA (SPOA)	BRECHA ABSOLUTA	BRECHA %
2015	5.480	9.964	4.484	81,8%
2016	4.902	9.624	4.722	96,3%
2017	5.532	10.047	4.515	81,6%
2018	7.048	10.525	3.477	49,3%
2019	8.362	10.785	2.423	29,0%
2020	8.188	11.012	2.824	34,5%
2021	8.342	13.791	5.449	65,3%
2022	9.791	21.854	12.063	123,2%
2023	11.078	22.486	11.408	103,0%
2024	13.869	22.960	9.091	65,5%
2025	13.428	19.788	6.360	47,4%
TOTAL 2010–2025	111.186	198.934	87.748	78,9%

— Fuentes: Policía Nacional – SIEDCO; Fiscalía General de la Nación – SPOA. Elaboración propia.

Desde la perspectiva del diagnóstico, la brecha entre fuentes plantea una pregunta que los datos disponibles no permiten resolver con certeza: ¿por qué la Fiscalía registra sistemáticamente entre el doble y el triple de casos que el SIEDCO?. Las hipótesis incluyen diferencias en los canales de denuncia (la Fiscalía recibe denuncias directas que no pasan por la Policía), rezagos en el ingreso de hechos al sistema judicial, posibles diferencias en la clasificación del delito entre entidades, y subregistro policial en territorios con baja presencia institucional. Sin embargo, ninguna de estas hipótesis puede verificarse con las fuentes aquí analizadas. Lo que sí puede afirmarse con respaldo estadístico es que ambas series apuntan en la misma dirección, el delito creció, alcanzó su máximo en 2024, y muestra una reducción moderada en 2025. La magnitud exacta del fenómeno sigue siendo incierta.

Para efectos del presente análisis, las cifras del SIEDCO se utilizan como referencia principal para el diagnóstico territorial por ciudades capitales, dada su mayor desagregación geográfica y temática. Las cifras de la Fiscalía se emplean para validar la magnitud nacional del fenómeno y como indicador complementario de la carga sobre el sistema de justicia.

4

NUMERAL 4

Análisis de causalidad — árbol de problemas

El árbol de problemas elaborado conjuntamente por el DNP (Dirección Justicia, Seguridad y Defensa) y Asocapitales (Dirección de Convivencia, Seguridad y Justicia) establece como problema central el aumento del delito de extorsión y sus delitos conexos durante el período 2016–2026. Esta herramienta metodológica permite trascender el diagnóstico estadístico para identificar las causas estructurales que explican la persistencia del fenómeno y los efectos que este genera sobre la seguridad, la gobernabilidad y el tejido social y económico del país.

El problema central se articula en cuatro causas directas, cada una con un conjunto de causas indirectas de segundo nivel. Estas causas generan cuatro efectos directos que, en conjunto, producen un efecto indirecto de mayor alcance: la creación de mecanismos de relacionamiento político, económico y social que posibilitan estructuras de poder lideradas por actores criminales. A continuación, se desarrolla en profundidad cada eje causal.

Gráfico 3. Árbol de problemas de la extorsión en las ciudades capitales.



— Fuente: elaboración propia a partir de las mesas intersectoriales DNP–Asocapitales (enero–mayo de 2025).

4.1. Causa 1 — Presencia de grupos ilegales que financian su estructura mediante la extorsión

La extorsión ha sido históricamente el principal mecanismo de financiación de los actores armados ilegales en Colombia. Los Grupos Armados Organizados (GAO), disidencias de las FARC, ELN, Clan del Golfo y las organizaciones criminales urbanas transnacionales como el Tren de Aragua, utilizan la extorsión como fuente primaria de ingresos. La desmovilización de las FARC en 2016, lejos de reducir el fenómeno, generó una redistribución de las rentas extorsivas entre estructuras más fragmentadas y con mayor presencia urbana. Las estadísticas son contundentes, los casos de extorsión pasaron de 4.902 en 2016 a 13.869 en 2024, un incremento del 182,9%.

Causas indirectas de este eje

- **Disminución de las rentas tradicionales:** las transformaciones en las economías ilícitas y en las dinámicas de financiación de las organizaciones criminales han incrementado la importancia de la

extorsión como mecanismo de generación de recursos. En particular, la diversificación de las actividades criminales y las modificaciones en las dinámicas del narcotráfico, el secuestro y otras rentas ilícitas han llevado a distintos grupos armados y organizaciones criminales a fortalecer mecanismos de extracción de recursos directamente sobre las economías locales y las actividades productivas. En este contexto, la extorsión constituye una fuente de financiación particularmente atractiva debido a su capacidad para generar ingresos recurrentes mediante cobros periódicos a comerciantes, transportadores, empresarios y otros actores económicos. Esta dinámica permite a las organizaciones criminales obtener recursos sin requerir necesariamente el control directo de toda la cadena de producción de las economías ilícitas.

- **Necesidad de expansión territorial:** la extorsión no solo financia las actividades criminales, sino que también es instrumento de control territorial. Para cobrar 'vacunas' de manera sistemática se requiere dominio sobre un territorio, lo que crea incentivos perversos para que los grupos criminales amplíen su presencia geográfica.
- **Baja presencia institucional:** en zonas donde el Estado carece de presencia efectiva (tanto en términos de seguridad como de servicios sociales básicos), los grupos criminales llenan el vacío de autoridad, creando condiciones propicias para el cobro extorsivo sostenido.
- **Expansión de la presencia de los grupos criminales:** organizaciones como el Tren de Aragua, originalmente venezolana, han demostrado una capacidad adaptativa notable para operar en ciudades colombianas, utilizando el conocimiento de las redes extorsivas locales para integrarse rápidamente en los mercados criminales urbanos.
- **Debilidad del sistema judicial para atender las denuncias:** las dificultades institucionales para investigar y llevar a las instancias judiciales los casos de extorsión pueden favorecer la percepción de impunidad y contribuir a la persistencia del delito. Estas dificultades se relacionan, entre otros factores, con la complejidad de la investigación de este fenómeno, la sobrecarga de las capacidades institucionales, las dificultades para obtener y preservar elementos materiales probatorios y la necesidad de fortalecer las capacidades especializadas para la investigación y judicialización de las estructuras dedicadas a la extorsión. En particular, la limitada denuncia del delito constituye un desafío adicional para la respuesta institucional, dado que reduce la disponibilidad de información y elementos probatorios necesarios para activar y desarrollar las investigaciones.

4.2. Causa 2 — Baja capacidad de los establecimientos de reclusión

La crisis del sistema penitenciario es uno de los factores que las autoridades vinculan de manera más directa con el crecimiento de la extorsión en las ciudades capitales. Aproximadamente el 70% de las llamadas extorsivas se originan desde centros de reclusión del INPEC (DIASE, 2023). Esto implica que las cárceles colombianas han dejado de ser espacios de privación de libertad y resocialización para convertirse en nodos operativos del crimen organizado, desde donde se planifican y ejecutan delitos de alto impacto de manera sistemática.

El hacinamiento en los establecimientos de reclusión constituye una limitación estructural para las labores de vigilancia, control y tratamiento penitenciario. De acuerdo con las estadísticas del INPEC, en febrero de 2025 el índice de hacinamiento de los establecimientos de reclusión del orden nacional se ubicó en 27,3 %, reflejando una población privada de la libertad superior a la capacidad instalada. Esta situación genera condiciones que dificultan la vigilancia efectiva de los establecimientos, el control de las comunicaciones y el monitoreo de las actividades desarrolladas al interior de los centros de reclusión, incrementando los desafíos institucionales para prevenir y neutralizar la operación de redes criminales desde estos espacios (INPEC, 2025).

Causas indirectas de este eje

- **Hacinamiento:** con un índice de hacinamiento de 27,3 % en febrero de 2025 (Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, 2025), los establecimientos carecen de la infraestructura mínima para ejercer control efectivo sobre la población reclusa. El hacinamiento favorece la organización interna de los grupos criminales, que aprovechan la confusión y la falta de vigilancia para fortalecer sus estructuras de mando.
- **Bajo nivel de descentralización y restricciones financieras:** el sistema penitenciario colombiano opera con un presupuesto crónico insuficiente. El Ministerio de Justicia (2023) reporta un déficit de más de 8.000 funcionarios de vigilancia, lo que significa que hay custodios supervisando entre tres y cuatro veces más internos de los que permite un estándar mínimo de seguridad.
- **Adaptabilidad de los grupos criminales para operar desde la reclusión:** las organizaciones criminales han desarrollado sofisticados sistemas de comunicación interna y externa desde las cárceles, utilizando teléfonos móviles ingresados de contrabando, intermediarios externos y redes de mensajería para mantener el control de sus operaciones.
- **Corrupción institucional:** la Defensoría del Pueblo (2022) documentó que algunos funcionarios penitenciarios permiten el ingreso de dispositivos móviles, drogas y otros elementos prohibidos a cambio de beneficios. Esta corrupción estructural neutraliza la efectividad de las medidas técnicas de control, como los bloqueadores de señal, que son saboteados o mantenidos deliberadamente fuera de servicio.
- **Deficiente infraestructura física:** muchos establecimientos penitenciarios fueron construidos décadas atrás sin previsión de las necesidades actuales de control de comunicaciones. La instalación de sistemas modernos de vigilancia y bloqueo de señal requiere inversiones que el sistema no ha priorizado.
- **Incapacidad resocializadora:** la crisis del sistema penitenciario no solo impide el control del delito desde las cárceles, sino que también dificulta la reintegración efectiva de los internos, contribuyendo a las altas tasas de reincidencia que alimentan el ciclo criminal.



DATO CRÍTICO — EXTORSIÓN DESDE LAS CÁRCELES

La Dirección de Antisecuestro y Antiextorsión (DIASE) de la Policía Nacional estima que aproximadamente el 70 % de las llamadas extorsivas se origina desde el interior de establecimientos de reclusión. Esta estimación debe interpretarse como un indicador sobre el origen de las llamadas y no como una proporción de casos de extorsión cuyo lugar de comisión haya sido identificado como carcelario en los registros administrativos.

En efecto, el SIEDCO registra la categoría “cárcel” como clase de sitio en una proporción considerablemente menor de los casos, debido a que el lugar desde el cual se realiza una llamada extorsiva no necesariamente queda identificado al momento de la denuncia. Por esta razón, ambas cifras no son directamente comparables.

La información disponible evidencia la importancia de fortalecer el control de las comunicaciones desde los establecimientos de reclusión, así como los mecanismos de identificación, bloqueo y judicialización asociados a este tipo de operaciones.

4.3. Causa 3 — Uso inapropiado de las TIC para facilitar modalidades extorsivas

El desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación ha creado un ecosistema propicio para la evolución de las modalidades extorsivas. Las organizaciones criminales han reconfigurado sus operaciones para incorporar mensajería cifrada, aplicaciones de llamadas por VoIP (Voz sobre Protocolo de Internet), plataformas de pago digital y redes sociales, que reducen drásticamente el riesgo de identificación y

captura. La transición hacia modalidades digitales no sólo amplía el universo de víctimas potenciales, incluyendo sectores que antes no estaban expuestos, sino que también dificulta la acción investigativa de las autoridades.

Los datos del SIEDCO para las capitales confirman esta tendencia; la extorsión vía redes sociales pasó de 199 casos en 2016 (7,6 % del total en capitales) a 1.525 casos en 2024 (19,4 %), alcanzando en 2020 su máxima participación porcentual, con 1.353 casos, equivalentes al 29,3 % del total de casos registrados en las capitales. En el período 2022–2025, esta modalidad se ha mantenido entre el 15 % y el 20 %, lo que evidencia su consolidación como un componente estructural del fenómeno extorsivo.

Modalidades de ciberextorsión identificadas en este análisis

- **Ransomware:** programas maliciosos que cifran los datos de una organización o persona y exigen el pago de un rescate para su liberación. En Colombia, empresas y entidades públicas han sido víctimas de ataques de este tipo, con rescates exigidos en criptomonedas para evitar la trazabilidad.
- **Extorsión sexual (sextorsión):** delito en el que los perpetradores coaccionan a sus víctimas para que transmitan imágenes o videos de contenido explícito, que luego son utilizados como material de chantaje. Esta modalidad afecta de manera desproporcionada a mujeres y jóvenes, y su crecimiento se ha visto facilitado por las plataformas de videollamada y mensajería instantánea.
- **Ataques DDoS extorsivos:** saturación intencional de los servidores de una empresa mediante tráfico masivo, con la amenaza de mantener el ataque indefinidamente si no se realiza un pago. Estos ataques afectan principalmente a empresas medianas y grandes con dependencia de plataformas digitales.
- **Phishing y vishing:** captura fraudulenta de información personal mediante correos electrónicos, mensajes o llamadas que simulan ser entidades legítimas. Esta información es luego utilizada para extorsionar a las víctimas o para facilitar otros delitos.

Causas indirectas de este eje

- La disponibilidad de capacidades digitales y de herramientas de seguridad presenta diferencias importantes entre los territorios urbanos y rurales. Estas brechas pueden incrementar la exposición diferencial de la población a modalidades de ciberextorsión y dificultar las capacidades de prevención y respuesta institucional. Para efectos de este análisis, se recomienda evitar una comparación general de Colombia con la región cuando no se dispone de un índice específico y verificable.
- **Proliferación de nuevas tecnologías:** la masificación de smartphones, el crecimiento del comercio electrónico y la expansión de las plataformas de pago digital han creado nuevas superficies de ataque para los grupos criminales. En 2022, las denuncias por ciberdelitos crecieron un 26% en Colombia, con una nueva denuncia cada 8 minutos (Cámara Colombiana de Informática y Telecomunicaciones y Tanque de Análisis y Creatividad de las TIC, 2023).
- **Desarticulación institucional:** las unidades de ciberseguridad de la Policía Nacional y la Fiscalía tienen capacidades limitadas para atender el volumen creciente de ciberdelitos. La cooperación entre entidades nacionales, locales y el sector privado para prevenir y atender la ciberextorsión es insuficiente y carece de protocolos estandarizados. Existe, sin embargo, un espacio formal creado para este propósito, el Puesto de Mando Unificado de Seguridad Digital (Decreto 338 de 2022), que hasta la fecha no está conectado con los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana de las capitales ni referenciado en los protocolos territoriales de atención a la ciberextorsión.

4.4. Causa 4 — Control territorial de los grupos criminales

La extorsión en entornos urbanos no puede entenderse únicamente como un delito económico individual. En algunas ciudades y territorios afectados, constituye también un mecanismo de control social y económico mediante el cual las organizaciones criminales regulan comportamientos, resuelven disputas y

ejercen formas de autoridad informal. Este fenómeno puede analizarse a partir del concepto de “gobernanza criminal”, estudiado para el caso de Medellín por Blattman et al. (2025).

Causas indirectas de este eje

- **Disputas entre actores criminales por el control territorial:** la fragmentación de los grupos armados tras el acuerdo de paz con las FARC generó múltiples actores compitiendo por el control de los mismos territorios y rentas extorsivas. Estas disputas se traducen frecuentemente en oleadas de violencia que afectan a las comunidades y elevan los niveles de extorsión en los territorios disputados.
- **Baja presencia institucional en zonas periféricas:** en los barrios periféricos de las ciudades capitales, donde el Estado tiene menor presencia, los grupos criminales ofrecen servicios cuasi-estatales (seguridad, resolución de conflictos, regulación de la economía informal) a cambio del pago de 'vacunas'. Esta 'gobernanza criminal' crea lazos de dependencia que hacen más difícil la denuncia y la cooperación con las autoridades.
- **Normalización de la violencia y la intimidación:** en territorios con décadas de presencia criminal continua, la extorsión es percibida por muchas comunidades como una 'tarifa' inevitable por el derecho a operar. Esta normalización tiene un efecto devastador sobre las tasas de denuncia (estimadas en menos del 20% de los casos reales) y dificulta la construcción de relaciones de confianza entre ciudadanía e instituciones.
- **Cohesión social alrededor de grupos criminales:** en algunos territorios, los grupos criminales han construido legitimidad social mediante la provisión de bienes y servicios que el Estado no ofrece. Esta legitimidad condicional hace que una fracción de la población vea en el grupo criminal no a un victimario sino a un proveedor, complicando las estrategias de intervención institucional.

La distribución de los casos por clase de sitio en el SIEDCO confirma el carácter territorial del delito; el 79,1% de los casos en capitales en 2024–2025 ocurre en vías públicas, lo que refleja el cobro sistemático de 'vacunas' en corredores comerciales y zonas de alta actividad económica informal. Este patrón distingue la extorsión urbana colombiana de las formas oportunistas del delito y exige respuestas que vayan más allá de la acción policial reactiva.

4.5. Efectos del problema — Ciclos de retroalimentación criminal

El árbol de problemas identifica cuatro efectos directos del crecimiento de la extorsión en las capitales, que en conjunto producen el efecto indirecto de mayor alcance; la creación de mecanismos de relacionamiento político, económico y social que posibilitan estructuras de poder criminal con legitimidad social en algunos territorios.

Tabla 12.

Efectos del delito de extorsión según el árbol de problemas DNP-Asocapitales. Elaboración propia

EFEECTO	DESCRIPCIÓN	IMPLICACIÓN PARA LA POLÍTICA PÚBLICA
E1 — Aumento de ingresos criminales	Las rentas extorsivas fortalecen financiera y operativamente a las organizaciones, ampliando su capacidad de acción, reclutamiento y expansión territorial.	Justifica el uso de la extinción de dominio como herramienta complementaria a la acción penal.
E2 — Operación desde la reclusión	El liderazgo de estructuras criminales desde las cárceles perpetúa el control y la impunidad, convirtiendo la privación de libertad en una modalidad de gestión criminal.	Exige la reforma estructural del sistema penitenciario como condición necesaria para reducir la extorsión.
E3 — Expansión del mercado de víctimas	La adaptación tecnológica amplía el universo de víctimas potenciales, incluyendo sectores que históricamente no estaban expuestos y afectando con mayor fuerza a las mujeres.	Requiere estrategias diferenciadas por modalidad y por perfil de víctima, incluyendo el enfoque de género.
E4 — Legitimación criminal	El ejercicio de funciones cuasi-estatales erosiona la confianza institucional y genera un 'orden social alternativo' que compite con el Estado en los territorios más afectados.	Obliga a combinar la seguridad con intervenciones sociales que restauren la presencia y legitimidad institucional.

— Fuente: Elaboración propia

5

NUMERAL 5

Desafíos para la institucionalidad territorial

5.1. La asimetría entre responsabilidad política e instrumentos disponibles

La arquitectura institucional colombiana en materia de seguridad genera una tensión estructural que condiciona la efectividad de cualquier política territorial; los alcaldes son percibidos como los responsables políticos de la seguridad ciudadana pero carecen de competencias directas sobre los instrumentos más poderosos para combatir la extorsión.

La investigación penal del delito corresponde exclusivamente a la Fiscalía General de la Nación. La acción operativa es responsabilidad de la Policía Nacional, cuyo mando administrativo es nacional y cuyos recursos son asignados centralmente. El sistema penitenciario es competencia del INPEC, adscrito al Ministerio de Justicia. Las entidades de inteligencia criminal (DIJIN, DIPOL) responden al mando nacional. Los alcaldes, en este esquema, tienen a su disposición principalmente los recursos de los Fondos de Seguridad Territorial (FONSET), el uso del espacio público, los instrumentos de convivencia ciudadana y su capacidad de interlocución e incidencia política con las entidades del nivel nacional.

El mapeo identifica 21 puntos de competencia normativa sobre extorsión, distribuidos en 13 actores y dependencias (Tabla 14), contando por separado las nueve direcciones de la Fiscalía General de la Nación con funciones relacionadas. De ellos, 14 (66,7 %) se concentran en el nivel nacional, 4 (19,0 %) en el departamental y 3 (14,3 %) se ubican en el ámbito municipal. De estos últimos, solo 2 (9,5 % del total) son competencias propias de la administración municipal (las de los alcaldes y las secretarías de gobierno, interior o seguridad); el tercero corresponde a las direcciones seccionales de la Fiscalía, entidad del orden nacional con presencia territorial.

Esta distribución evidencia la asimetría entre la responsabilidad política de los alcaldes frente a la seguridad ciudadana y las competencias institucionales disponibles para intervenir directamente sobre la investigación, judicialización y desarticulación de las estructuras criminales.

Tabla 13. Mapa de competencias normativas por actor frente al delito de extorsión

ACTOR / DEPENDENCIA	NIVEL TERRITORIAL	NORMA QUE SUSTENTA LA COMPETENCIA
Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia — (Comando Gaula Militares)	Nacional	Ley 282 de 1996, Arts. 4 y 5
Entidades Territoriales — Gobernadores	Departamental	Ley 1801 de 2016, Art. 201; Ley 418 de 1997, Art. 105; Decreto 1222 de 1986, Art. 7
Entidades Territoriales — Alcaldes	Municipal	Ley 1801 de 2016, Art. 205; Ley 1551 de 2012, Art. 29, lit. b
Entidades Territoriales — Secretarías de Gobierno / Interior / Seguridad	Departamental	Estructura Orgánica Departamental
Entidades Territoriales — Secretarías de Gobierno / Interior / Seguridad	Municipal	Estructura Orgánica Municipal

ACTOR / DEPENDENCIA	NIVEL TERRITORIAL	NORMA QUE SUSTENTA LA COMPETENCIA
Fiscalía General de la Nación: - Dirección del Cuerpo Técnico de Investigación - Dirección de Apoyo a la Investigación y Análisis Contra la Criminalidad Organizada - Dirección Especializada Contra las Organizaciones Criminales - Dirección Especializada contra los Delitos Informáticos - Dirección Especializada contra el Lavado de Activos - Dirección Especializada de Extinción del Derecho de Dominio - Dirección Especializada de Investigaciones Financieras - Dirección de Apoyo a la Investigación y Análisis de Seguridad Ciudadana - Dirección de Apoyo Territorial	Nacional	Decreto 016 de 2014, Art. 14A Decreto 898 de 2017, Art. 17 Decreto 898 de 2017; Decreto 016 de 2014, Art. 20 Ley 2197 de 2022, Art. 68 Decreto 016 de 2014, Art. 20 Decreto 016 de 2014, Art. 20 Decreto 016 de 2014, Art. 20 Decreto 016 de 2014, Art. 35A Ley 2111 de 2021, Arts. 7 y 8
Fiscalía General de la Nación — Direcciones Seccionales	Departamental	Decreto 016 de 2014, Art. 31
Fiscalía General de la Nación — Direcciones Seccionales	Municipal	Decreto 016 de 2014, Art. 31
Ministerio de Defensa Nacional — Dirección de Seguridad Pública	Nacional	Decreto 1874 de 2021, Art. 11
Ministerio de Defensa Nacional — Dirección de Seguridad Nacional	Nacional	Decreto 1874 de 2021, Art. 9
Ministerio del Interior — Dirección de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Gobierno	Nacional	Decreto 1152 de 2022, Art. 19
Policía Nacional de Colombia — Dirección de Antisecuestro y Antiextorsión (DIASE)	Nacional	Decreto 113 de 2022, Art. 17
Policía Nacional de Colombia — Departamentos de Policía	Departamental	Decreto 2203 de 1993, Art. 56

— Fuente: Elaboración propia a partir de Consulta Mapeo de Actores (Asocapitales–DNP, 2026) y Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC (2025). Guía de gestión territorial para el abordaje integral de los delitos priorizados: Lineamientos desde el enfoque de seguridad humana para responder al homicidio, la extorsión y la violencia intrafamiliar. Ministerio de Defensa Nacional de Colombia.

Esta asimetría no puede resolverse a nivel territorial, exige una reforma del modelo de coordinación entre niveles de gobierno para la seguridad ciudadana, en la que Asocapitales tiene un rol central como interlocutor del nivel nacional en representación de los 32 alcaldes capitales.

5.2. Limitaciones específicas en la capacidad de respuesta local

Información y diagnóstico

Las alcaldías no tienen acceso directo ni en tiempo real a los registros del SIEDCO de la Policía Nacional, ni a los sistemas de inteligencia criminal. El diagnóstico de la extorsión en cada ciudad depende de la información que las autoridades nacionales comparten en los Consejos de Seguridad, mecanismos que no siempre tienen la periodicidad y el nivel de detalle necesarios para orientar decisiones de política pública. La construcción de mapas criminales locales con datos propios y metodologías estandarizadas es una deuda pendiente en la mayoría de las ciudades capitales.

Recursos para la prevención

Los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC) se financian principalmente con los recursos de los FONSET, a los que la Ley 1421 de 2010 permite sumar aportes de recursos propios de los departamentos y municipios. Sin embargo, muchas ciudades carecen de la capacidad fiscal para desarrollar programas robustos de prevención de la extorsión. La dependencia de transferencias nacionales y la competencia con otras prioridades del gasto municipal hacen que la inversión en seguridad ciudadana sea frecuentemente insuficiente y desarticulada.

Coordinación interinstitucional

El principal mecanismo de coordinación territorial no es una única instancia, sino un conjunto de espacios con bases normativas diferenciadas: el Comité Territorial de Orden Público y el Consejo de Seguridad en los niveles departamental y municipal; el Consejo Nacional de Lucha contra el Secuestro y demás Atentados contra la Libertad Personal (CONASE), en el nivel nacional; y el Puesto de Mando Unificado de Seguridad Digital, para la modalidad digital del delito (Tabla 15).

De las 7 instancias formales identificadas, solo dos (el Comité Territorial de Orden Público y el Consejo de Seguridad) corresponden a lo que el diagnóstico agrupa hoy bajo el término genérico "Consejos de Seguridad Territoriales".

Tabla 14. Espacios formales de articulación interinstitucional frente a la extorsión

INSTANCIA DE ARTICULACIÓN	NIVEL TERRITORIAL	NORMA QUE SUSTENTA SU EXISTENCIA
Comité Territorial de Orden Público	Departamental	Decreto 399 de 2011, Arts. 17-18
Comité Territorial de Orden Público	Municipal	Decreto 399 de 2011, Arts. 17-18
Consejo de Seguridad	Departamental	Decreto 2615 de 1991, Art. 1
Consejo de Seguridad	Municipal	Decreto 2615 de 1991, Art. 5
Consejo Nacional de Lucha contra el Secuestro y Demás Atentados contra la Libertad Personal (CONASE)	Nacional	Ley 282 de 1996, Art. 1
Puesto de Mando Unificado de Seguridad Digital	Nacional	Decreto 338 de 2022, Art. 2.2.21.1.3.9
Red de Apoyo y Solidaridad Ciudadana	Municipal	Decreto 322 de 2002, Arts. 1-2

— Fuente: Elaboración propia a partir de Consulta Mapeo de Espacios (Asocapitales–DNP, 2026) y Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC (2025). Guía de gestión territorial para el abordaje integral de los delitos priorizados. Ministerio de Defensa Nacional de Colombia.

Cifra negra y subregistro

La baja tasa de denuncia constituye uno de los principales obstáculos para dimensionar adecuadamente el fenómeno extorsivo. El temor a represalias, la desconfianza en las instituciones y la percepción de ineffectividad del sistema de justicia pueden contribuir al subregistro de los casos. Por esta razón, las cifras administrativas deben interpretarse como una aproximación a la magnitud observada del fenómeno y no como una medición completa de su incidencia real.

5.3. Experiencias y buenas prácticas comparadas

Frente a las limitaciones estructurales y financieras expuestas, la principal respuesta de las administraciones locales ha sido la consolidación de una robusta gestión territorial. Las Alcaldías han comenzado a adoptar estrategias innovadoras y actividades focalizadas en la prevención del delito que trascienden la respuesta estrictamente policiva, entendiendo que el fenómeno extorsivo requiere un abordaje multidimensional.

Al implementar acciones de urbanismo social, promover la inclusión financiera para reducir la dependencia de economías informales (como el 'gota a gota') y fomentar la participación comunitaria, los gobiernos locales disputan de manera directa el control territorial a las estructuras criminales. Estas intervenciones demuestran que la gestión territorial proactiva por parte de las Alcaldías es el catalizador indispensable para desarticular los factores de riesgo y construir entornos resilientes ante la criminalidad.

El análisis de casos en Colombia y en otros países de la región, junto con el mapeo de 23 estrategias documentadas para el fenómeno extorsivo por parte de la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas

y el Delito (UNODC), ofrece aprendizajes relevantes para el diseño de respuestas territoriales, organizados en nueve ejes temáticos.

a) Prevención situacional — reducción de oportunidades

- **Reducción de transacciones en efectivo:** modelos de gobierno electrónico que digitalizan pagos públicos (transporte, servicios) reducen las oportunidades de cobro extorsivo. Adaptabilidad urbana, sin evidencia formal de impacto (nivel de confianza técnico: alto; financiero: sin información).
- **Comprobación de identidad en apps de transporte:** la verificación previa de conductores y usuarios en aplicaciones de movilidad reduce las oportunidades de secuestro extorsivo (paseo millonario), un modus operandi ya identificado en la sección 3.2.5 del diagnóstico.
- **Gestión de topes en aplicaciones financieras:** el establecimiento de topes a transacciones digitales diarias limita los montos disponibles en caso de secuestro extorsivo; es de bajo costo técnico y financiero, aunque de adaptabilidad limitada.

b) Desarrollo social e inclusión financiera

- **Banca de las Oportunidades:** programa nacional (Bancoldex) con alta confianza técnica y financiera; en 2024 el 96% de adultos en Colombia tenía acceso a un producto de depósito, pero persiste una brecha rural (65,6% de acceso) en más de 68 municipios, relevante para la exposición diferencial al "gota a gota" identificada en el árbol de causas.
- **Economía Popular para el Cambio contra el gota a gota:** programa 2025 del DPS, el Fondo Nacional de Garantías y el Banco Agrario, con presupuesto superior a 500.000 millones de pesos para crédito asociativo a población vulnerable, atacando directamente la causa estructural de recurrencia a préstamos informales.

c) Base comunitaria y confianza institucional

- **Encuestas de percepción y victimización (DANE):** la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana desagrega la victimización por extorsión entre cabeceras, centros poblados y rural disperso, insumo directo para el mapeo de riesgo propuesto en la Acción A3.
- **Comité de Ciudadanos de Vinculación con la Policía – CPLC (Pakistán):** modelo de participación ciudadana que ha operado como canal alternativo de denuncia y ha mejorado la transparencia policial durante más de dos décadas, con alta confianza comunitaria pero sin evidencia formal de impacto sobre la extorsión.
- **Iniciativa Addiopizzo (Sicilia):** certificación de comercios "libres de extorsión" y promoción del consumo ético; desde 2004 ha construido una red empresarial que resiste la presión extorsiva mafiosa, aunque su adaptabilidad a contextos de crimen organizado armado (distinto al mafioso) no está probada.

d) Ciberprevención

- **Ciberprevención de la Policía Nacional:** ciberpatrullaje, atención virtual al ciudadano y bloqueo de perfiles delictivos, con inversión inicial de COP \$16.428 millones (CONPES 3701 de 2011) para ColCERT, el Centro Cibernético Policial y el Comando Conjunto Cibernético.
- **CIBERGAULA:** unidad de análisis forense digital que apoya a los GAULA en rastreo de IP y redes sociales asociadas a extorsión (Oferta Nacional).

e) Protocolos empresariales frente a llamadas extorsivas

- **Protocolo de atención de llamadas extorsivas (Guatemala):** una empresa del sector energético con más de 600 sedes eliminó el pago de extorsión (de US\$25.000 mensuales en 2017 a cero cinco años después) mediante personal capacitado y protocolos de clasificación de llamadas.

- **Guía de protocolos empresariales frente a la extorsión (Colombia, 2019):** iniciativa de sociedad civil que orienta a empresas en análisis de riesgo, prevención y atención de casos, incluyendo ciberextorsión.
- **Plan Troya (Bogotá, 2024):** GAULA y comerciantes de Suba, Santa Fe, Puente Aranda y Kennedy desarrollan acompañamiento y sensibilización conjunta (modelo replicable en otras capitales bajo la Acción B3).
- **Fuerza Nacional de Seguridad del Transporte Urbano (Honduras):** el despliegue inicial mostró resultados positivos, pero la desconfianza y la competencia desleal entre transportadores debilitaron la coordinación con el tiempo (relevante para anticipar riesgos de sostenibilidad en intervenciones similares en el transporte público local).

f) Intervención en control territorial (caso Medellín)

- La persistencia del fenómeno —Medellín registró 980 casos en 2025— indica que las intervenciones estructurales requieren horizontes de tiempo de mediano y largo plazo. Los resultados observados sugieren que las estrategias implementadas han contribuido a contener parcialmente el fenómeno, aunque no han logrado revertirlo.

g) Extorsión carcelaria

- **Plan Integral Penitenciario contra la Extorsión – Operación Dominó:** MinDefensa, INPEC y GAULA integran registros de guardia penitenciaria, celdas unipersonales y comunicaciones controladas (Oferta Nacional, 2024).
- **Actividades intramurales de trabajo, estudio y enseñanza (INPEC):** el 91% de la población privada de la libertad (94.308 de 103.741 personas, corte a febrero de 2025) participa en estas actividades, con una inversión de COP \$1.700 millones en 2024, reduciendo vulnerabilidades socioeconómicas asociadas a la reincidencia en extorsión carcelaria.

h) Cooperación internacional

- Guatemala mantiene desde hace más de una década una estrategia de fuerza de reacción multisectorial que articula policías, jueces y organizaciones sociales para atender la extorsión de forma coordinada. A nivel global, la Comunidad Internacional Policial contra el Secuestro y la Extorsión (CIPSE) reúne a policías de 29 países (incluyendo INTERPOL, EUROPOL, EUNAT y AMERIPOL) para el intercambio de información estratégica y buenas prácticas, un espacio de cooperación que Colombia ya integra y que Asocapitales podría aprovechar como fuente permanente de lecciones aprendidas. Cabe una nota de cautela: la evidencia comparada muestra que las unidades especializadas antiextorsión, frecuentes en Centroamérica, solo son efectivas cuando se garantiza la ausencia de antecedentes de corrupción o abuso en su personal; en su defecto, pueden erosionar la confianza ciudadana que se busca construir.

i) Lecciones de telecomunicaciones y legislación

- Las medidas de control sobre las comunicaciones en establecimientos penitenciarios constituyen un componente relevante de la prevención de la extorsión carcelaria. Su implementación debe articularse con las competencias del sistema penitenciario, las autoridades de seguridad y las entidades responsables de las telecomunicaciones.

6

NUMERAL 6

Recomendaciones de política pública

RECOMENDACIÓN ESTRUCTURAL PRIORITARIA**Política nacional integral contra la extorsión**

Se recomienda al Gobierno nacional, con liderazgo del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio de Justicia y del Derecho, formular un Documento CONPES sobre extorsión, con énfasis en la extorsión carcelaria. El documento deberá articular las responsabilidades del Ministerio de Justicia y del Derecho, el INPEC, el Ministerio de Defensa Nacional, la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación y el MinTIC; incluir un diagnóstico integral, líneas de política, metas medibles de corto, mediano y largo plazo, un plan plurianual de inversión y mecanismos de seguimiento.

Este instrumento debe priorizar la extorsión en la agenda nacional y financiar las reformas estructurales — particularmente las relacionadas con establecimientos de reclusión, investigación criminal, capacidades tecnológicas e interoperabilidad de información— que exceden las competencias de las entidades territoriales.

LIDERAZGO: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN Y MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO

Las líneas de acción que se presentan a continuación son un conjunto de opciones de política pública y de buenas prácticas que cada entidad territorial puede adoptar, adaptar o priorizar según su propio contexto, su capacidad institucional y la disponibilidad de recursos y complementan esta agenda nacional y se orientan a fortalecer la prevención, la atención a víctimas y la articulación institucional en las ciudades capitales.

No constituyen mandatos ni obligaciones nuevas para las entidades territoriales: son una invitación a fortalecer, con el respaldo de las entidades del orden nacional, la respuesta frente a la extorsión en cada territorio. Se presentan organizadas en tres ejes estratégicos, coherentes con el árbol de problemas y los hallazgos del diagnóstico estadístico.

**6.1. Eje 1 — Prevención y reducción del delito y sus modalidades**

La prevención de la extorsión se fortalece cuando las entidades territoriales cuentan con una gestión territorial robusta. Dado que la extorsión, especialmente en su modalidad clásica, requiere de un arraigo en el territorio para consolidar su cobro periódico o 'vacuna', las entidades territoriales que así lo decidan pueden adoptar estrategias integrales que combinen el control urbano con la prevención del delito, asumiendo un papel activo frente a las dinámicas delictivas que afectan a sus comunidades.

Para avanzar en esta dirección, resulta útil desplegar actividades sostenidas orientadas a desarticular las oportunidades criminales en los entornos más vulnerables. Cuando las entidades territoriales cuentan con una gestión territorial robusta, pueden articular la inteligencia preventiva local, el fortalecimiento del tejido comercial y la focalización de la inversión social, demostrando que el liderazgo de las entidades territoriales no solo reacciona ante el delito, sino que se anticipa a él.

6.1.1**Mapeo criminal de alta resolución y sistemas de información territorial**

La calidad del diagnóstico territorial es un insumo central para cualquier política de prevención de la extorsión. Las entidades territoriales que decidan fortalecer sus capacidades propias de análisis del delito estarán mejor posicionadas para identificar focos de alto riesgo, poblaciones vulnerables y modalidades

prevalcientes a nivel de barrio o Unidad de Planeamiento Zonal, especialmente si ese fortalecimiento se apoya en la oferta de información ya disponible a nivel nacional.

- **Acción A1:** Suscribir convenios formales de acceso a datos del sistema de información de la Policía Nacional y de la Fiscalía General de la Nación, en el marco de los Consejos de Seguridad Territoriales, con actualización mensual de los datos y desagregación por modalidad, zona, clase de sitio y género de la víctima.
- **Acción A2:** Incorporar en los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana un componente específico de extorsión con indicadores de resultado, no solo de gestión, que permita medir el impacto real de las intervenciones y comparar el desempeño entre entidades territoriales.
- **Acción A3:** Construir mapas de riesgo extorsivo a nivel de barrio, actualizados trimestralmente, que sirvan como base para la focalización de recursos de prevención y de las operaciones policiales.

6.1.2



Programas de fortalecimiento del entorno comercial y empresarial

Los comerciantes, transportadores y pequeños empresarios son las poblaciones más expuestas al delito de extorsión. Existe ya oferta nacional dirigida a este sector, que las entidades territoriales pueden territorializar y complementar con información, canales de denuncia seguros y alianzas con el sector privado, sin que ello implique partir de cero en cada entidad territorial.

- **Acción B1:** Crear o fortalecer ventanillas de atención confidencial para víctimas de extorsión en las Secretarías de Seguridad, articuladas operativamente con la Dirección de Antisecuestro y Antiextorsión de la Policía Nacional, que ofrezcan orientación jurídica, acompañamiento en la denuncia y referenciación a programas de protección.
- **Acción B2:** Explorar acuerdos con el sector bancario, a través de la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia, para facilitar la trazabilidad de pagos extorsivos y disuadir su realización, de manera que las entidades bancarias puedan bloquear transferencias hacia cuentas identificadas como receptoras de recursos extorsivos y alertar a las autoridades.
- **Acción B3:** Desarrollar o fortalecer programas de capacitación en autoprotección empresarial en alianza con la Federación Nacional de Comerciantes, las Cámaras de Comercio y el Servicio Nacional de Aprendizaje, que incluyan protocolos para reconocer amenazas, preservar evidencias y denunciar de manera segura.

6.1.3



Intervención social en territorios con alta presión extorsiva

En zonas con evidencia de control territorial criminal, puede resultar pertinente intensificar la presencia de la institucionalidad social a través de equipamientos públicos, programas de empleo, oferta cultural y recreativa, y fortalecimiento de organizaciones comunitarias. Esta estrategia, conocida como recuperación territorial con presencia social del Estado, cuenta con evidencia de efectividad parcial en algunos contextos, por lo que su adopción conviene evaluarse y adaptarse a las condiciones específicas de cada entidad territorial antes de replicarse.

- **Acción C1:** Integrar en los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana una línea estratégica de urbanismo social y prevención situacional, con indicadores de reducción de la extorsión como métricas de resultado, vinculando la inversión social en territorios vulnerables a la dinámica del delito.
- **Acción C2:** Considerar programas de fortalecimiento de la economía formal en zonas de alta informalidad, como una vía para reducir la vulnerabilidad de los trabajadores y comerciantes informales frente a los grupos extorsivos.



6.2.

Eje 2 — Articulación Interinstitucional con la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional

La respuesta frente a la extorsión funciona mejor cuando las distintas entidades involucradas actúan como parte de una misma cadena: desde la recepción de la denuncia y la identificación de la modalidad extorsiva, hasta la investigación y la judicialización de los responsables. En este sentido, las entidades territoriales pueden cumplir un papel valioso en la gestión de los espacios de coordinación territorial y en la identificación de los obstáculos que afectan la respuesta institucional.

Fortalecer los mecanismos de coordinación entre las Secretarías de Seguridad, la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación y las demás entidades competentes, con protocolos comunes, intercambio oportuno de información y seguimiento permanente a los resultados, puede contribuir a reducir los tiempos de respuesta, fortalecer las capacidades de inteligencia y mejorar la judicialización de los casos.

6.2.1



Protocolos de coordinación operativa territorializada

La respuesta efectiva al delito de extorsión requiere una cadena interinstitucional bien articulada que funcione con fluidez en el territorio: denuncia ciudadana → recepción y clasificación → investigación especializada → judicialización. Las entidades territoriales pueden cumplir un papel de impulso y seguimiento en el ámbito de su competencia territorial, apoyando la resolución de los cuellos de botella que se identifiquen, mientras que la recepción especializada, la investigación y la judicialización siguen siendo competencia de la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional.

- **Acción D1:** Formalizar en el Comité Territorial de Orden Público y el Consejo de Seguridad protocolos específicos para la atención de casos de extorsión, con tiempos de respuesta máximos, responsables institucionales y mecanismos de seguimiento, diferenciados por modalidad del delito (telefónica, directa, digital).
- **Acción D2:** Solicitar a la Policía Nacional la creación o el fortalecimiento de unidades de la Dirección de Antisecuestro y Antiextorsión en cada entidad territorial, con recursos de inteligencia dedicados a la extorsión y capacidad de rastreo de llamadas en tiempo real.
- **Acción D3:** Establecer mesas técnicas mensuales entre Secretarías de Seguridad, Fiscalías Seccionales y Policía Metropolitana para revisar indicadores de extorsión, identificar tendencias emergentes y desbloquear cuellos de botella en la judicialización.
- **Acción D4:** Solicitar la activación formal del Puesto de Mando Unificado de Seguridad Digital (Decreto 338 de 2022) para la coordinación de casos de ciberextorsión que afecten a las entidades territoriales, articulando sus alertas y protocolos con los observatorios locales de seguimiento del delito.

6.2.2



Presión política y técnica sobre la extorsión carcelaria

Aunque el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario es una entidad del orden nacional, las entidades territoriales que lo consideren pertinente pueden ejercer un rol de incidencia sobre la problemática de las cárceles en sus territorios, utilizando los mecanismos de coordinación ya existentes.

- **Acción E1:** Solicitar en los Consejos Municipales de Política Criminal la implementación y el mantenimiento efectivo y auditado de bloqueadores de señal en los establecimientos penitenciarios de la ciudad, con informes de operatividad trimestrales dirigidos a las Secretarías de Seguridad.
- **Acción E2:** Elevar ante el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Justicia la propuesta de un Documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social sobre extorsión carcelaria, tal como recomienda el presente estudio, que articule metas, responsabilidades e inversiones de todas las entidades responsables: Ministerio de Justicia, Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional, Fiscalía General de la Nación y Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
- **Acción E3:** Promover ante el Congreso de la República las reformas normativas necesarias para fortalecer el marco de telecomunicaciones en establecimientos penitenciarios, incluyendo la regulación del uso de dispositivos móviles por parte de la población privada de la libertad y la responsabilidad de los operadores en la neutralización de señales.

6.2.3



Fortalecimiento de la inteligencia criminal local

Los observatorios de seguimiento del delito pueden ganar capacidad analítica frente al fenómeno extorsivo, incorporando el análisis de redes criminales, la identificación de estructuras que operan desde las cárceles y el seguimiento de víctimas reincidentes como indicador de la efectividad de las intervenciones.

- **Acción F1:** Fortalecer los observatorios de seguimiento del delito con analistas especializados en extorsión y acceso a herramientas de análisis de redes sociales criminales y georreferenciación del delito.
- **Acción F2:** Establecer un sistema de alerta temprana que permita identificar incrementos inusuales en la tasa de extorsión a nivel de barrio, activando protocolos de respuesta antes de que el fenómeno se consolide.



6.3. Eje 3 — Atención Integral a Víctimas

La atención a las víctimas de extorsión es un componente central de la respuesta frente a este delito. La baja disposición a denunciar, asociada al temor a represalias, la desconfianza institucional y las dificultades para acceder a los canales de atención, limita el conocimiento real del fenómeno y reduce las posibilidades de intervención efectiva por parte de las autoridades.

Las entidades territoriales que fortalezcan sus canales de denuncia y orientación en los territorios con mayor incidencia del delito, en articulación con la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación, y en condiciones de confidencialidad, seguridad y acompañamiento para las víctimas, no solo facilitan la denuncia y mejoran la respuesta institucional frente a cada caso, sino que también fortalecen la confianza ciudadana, reducen la vulnerabilidad frente a nuevas acciones extorsivas y generan información que contribuye a una mejor comprensión del fenómeno.

6.3.1



Fortalecimiento de los canales de denuncia

La baja tasa de denuncia, estimada en menos del 20% de los casos reales, es el obstáculo más difícil de superar. Aumentar la denuncia requiere dos condiciones simultáneas: que las víctimas tengan acceso fácil y

seguro a canales de reporte, y que confíen en que la denuncia tendrá consecuencias reales y no generará represalias.

- **Acción G1:** Desarrollar y promover canales digitales seguros de denuncia (aplicación móvil o chat anónimo) integrados con la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación, que permitan a las víctimas reportar sin exposición física y hacer seguimiento al estado de su caso.
- **Acción G2:** Implementar campañas masivas de sensibilización sobre la importancia de la denuncia, comunicando con claridad las garantías de protección para los denunciantes, el proceso de atención y los resultados concretos de casos judicializados.
- **Acción G3:** Instalar puntos de atención descentralizados en las zonas de mayor incidencia del delito, apoyados en infraestructura institucional ya existente, donde las víctimas puedan recibir orientación inicial sin necesidad de desplazarse a sedes institucionales centrales.
- **Acción G4:** Articular los puntos de atención descentralizados con la Red de Apoyo y Solidaridad Ciudadana (Decreto 322 de 2002), mecanismo comunitario de participación ciudadana en seguridad ya existente en el nivel municipal, que puede servir como canal complementario de recepción y acompañamiento a víctimas en zonas con baja conectividad digital o alta desconfianza institucional.

6.3.2



Protocolo unificado de atención psicosocial y jurídica

Las víctimas de extorsión sufren un daño patrimonial y psicológico que con frecuencia no recibe atención institucional adecuada. Resulta recomendable que las entidades territoriales que lo consideren pertinente incluyan en sus programas de atención a víctimas de delitos una ruta específica para extorsión, diseñada en articulación con la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y las organizaciones de la sociedad civil especializadas.

- **Acción H1:** Diseñar una ruta de atención integral que incluya recepción y clasificación del caso, asesoría jurídica gratuita, apoyo psicosocial, acompañamiento en el proceso de denuncia y seguimiento postraumático, articulada con las Casas de Justicia, los Centros de Atención a Víctimas del delito y las personerías municipales.
- **Acción H2:** Procurar medidas de protección para víctimas en riesgo alto, en coordinación con la Unidad Nacional de Protección y la Fiscalía General de la Nación, de modo que quienes han denunciado y enfrentan represalias tengan acceso expedito a esquemas de protección.
- **Acción H3:** Desarrollar un sistema de seguimiento de casos que permita medir la efectividad del proceso de atención y la satisfacción de las víctimas, como insumo para el mejoramiento continuo de la ruta.

6.3.3



Atención diferencial para poblaciones en alta vulnerabilidad

Los datos del sistema de información de la Policía Nacional confirman que comerciantes informales, transportadores, trabajadores independientes y mujeres víctimas de ciberextorsión son las poblaciones con mayor exposición al delito. Resulta pertinente que las políticas de atención incorporen un enfoque diferencial que reconozca las especificidades de cada grupo.

- **Acción I1:** Incorporar módulos de prevención y respuesta a la extorsión en los programas de formalización empresarial y apoyo al emprendimiento, dirigidos especialmente a comerciantes informales de los sectores más afectados.
- **Acción I2:** Desarrollar una estrategia específica de atención a víctimas de ciberextorsión y extorsión sexual, con rutas de atención que garanticen la privacidad de las víctimas y la preservación de evidencias digitales.

para la investigación penal.

- **Acción 13:** Articular con el Servicio Nacional de Aprendizaje, universidades e instituciones educativas programas de alfabetización digital y en ciberseguridad orientados a las poblaciones más vulnerables, incluyendo adultos mayores, mujeres cabeza de hogar y comerciantes informales.

Estas líneas de acción buscan ofrecer a las entidades territoriales un marco de referencia común, no una lista de obligaciones. Cada entidad territorial decide, según su propio contexto y sus capacidades, cuáles de estas acciones adoptar y en qué momento, contando con el respaldo técnico y normativo que corresponde a las entidades del Gobierno Nacional.

Para efectos de la revisión de las recomendaciones, se seleccionaron diez acciones del capítulo 6 que cuentan con antecedentes identificables en la oferta institucional nacional o territorial. La Tabla 16 presenta estas acciones junto con la oferta existente y una propuesta de reformulación orientada a evitar duplicidades institucionales y facilitar su implementación territorial.

Tabla 15. Acciones propuestas frente a la oferta institucional existente: reformulaciones sugeridas

ACCIÓN ACTUAL (CAP. 6)	OFERTA / EVIDENCIA YA EXISTENTE	ACCIÓN REFORMULADA PROPUESTA
A2 — Componente de extorsión en PISCC con indicadores	Plan Integral Unidos contra la Extorsión y el Secuestro (Policía Nacional, Oferta Nacional); Sincelajo ya lo adoptó localmente (Oferta Local).	Adoptar y territorializar en los PISCC el Plan Integral Unidos contra la Extorsión y el Secuestro de la Policía Nacional, siguiendo el precedente de Sincelajo, en vez de diseñar un componente nuevo desde cero.
A1 / F1 — Acceso a datos y fortalecimiento de observatorios	Micrositio de Análisis Criminal y Financiero y MUIF (Fiscalía, Oferta Nacional); "Datos para la Seguridad" (Bogotá) y sistema de información de Sincelajo (Oferta Local).	Suscribir convenios de acceso al Micrositio de Análisis Criminal y Financiero y al MUIF de la Fiscalía, y replicar localmente el modelo "Datos para la Seguridad" de Bogotá o el sistema de información de Sincelajo.
B1 / G3 — Ventanillas y puntos de atención a víctimas	Receptores GAULA en 35 secciones + 5 en Bogotá (Fiscalía, Oferta Nacional); gestión de ampliación de receptores de Sincelajo (Oferta Local).	Gestionar ante la Fiscalía la ampliación de Receptores GAULA en la ciudad capital, siguiendo el modelo de gestión de Sincelajo, en lugar de crear una ventanilla paralela sin conexión con el sistema judicial.
B3 — Capacitación en autoprotección empresarial	Campaña "¡Yo No Pago, Yo Denuncio!" (Policía Nacional, ya visita comerciantes); Plan Troya (Bogotá, 2024); Guía de protocolos empresariales frente a la extorsión (buena práctica Colombia, sociedad civil, 2019).	Territorializar la campaña "¡Yo No Pago, Yo Denuncio!" y el modelo del Plan Troya (acompañamiento GAULA-comerciantes) en alianza con Fenalco y Cámaras de Comercio, y adoptar la guía de protocolos empresariales ya existente en vez de crear una nueva.
C1 — Urbanismo social y prevención situacional	Control Urbano (Bogotá); Barrios Libres de Extorsión (Medellín-Bello-Buenaventura, Ley de Paz Total, 2024-2025) — con resultados parciales y mixtos documentados.	Evaluar la adopción del modelo Control Urbano de Bogotá y monitorear los resultados matizados del piloto Barrios Libres de Extorsión antes de replicarlo, dado que el informe de seguimiento reporta persistencia parcial del cobro extorsivo.
D2 — Creación/fortalecimiento de células DIASE	Grupos GAULA de la Policía (34 unidades, Oferta Nacional); "Equipo élite contra el multicitrimen" y fortalecimiento SIJIN de Sincelajo (Oferta Local).	Solicitar el despliegue o refuerzo de unidades GAULA ya existentes en la ciudad y usar como precedente de gestión el Equipo élite contra el multicitrimen de Sincelajo, en lugar de proponer una célula nueva sin precedente de gestión.
E1 / E2 — Extorsión carcelaria	Plan Integral Penitenciario contra la Extorsión – Operación Dominó (MinDefensa–INPEC–GAULA, ya vigente desde 2024, Oferta Nacional).	En vez de "exigir la implementación" de bloqueadores desde cero, solicitar el escalamiento y reportes trimestrales de operatividad de la Operación Dominó, ya vigente, para los ERON de cada ciudad capital.
G1 — Canales digitales de denuncia	Aplicativo ¡A Denunciar! – Sistema Nacional de Denuncia Virtual (Policía Nacional) y Denuncia Fácil (Fiscalía), ambos ya operativos a nivel nacional (Oferta Nacional).	Promover y articular localmente el Aplicativo ¡A Denunciar! y Denuncia Fácil, en lugar de desarrollar una aplicación o chat nuevo, evitando duplicar inversión y fragmentar los datos de denuncia.

ACCIÓN ACTUAL (CAP. 6)	OFERTA / EVIDENCIA YA EXISTENTE	ACCIÓN REFORMULADA PROPUESTA
G2 — Campañas de sensibilización sobre denuncia	Campaña nacional "¡Yo No Pago, Yo Denuncio!" (Policía Nacional, desde 2022); campañas de cultura de la legalidad de Sincelejo (Oferta Local).	Territorializar y reforzar localmente la campaña nacional "¡Yo No Pago, Yo Denuncio!", replicando el enfoque de Sincelejo, en vez de crear una campaña propia desde cero.
I1 / I3 — Atención diferencial a NNA y jóvenes en riesgo	"Tejiendo lazos de convivencia entre niños y adolescentes" (Barranquilla); "Jóvenes en Paz" y formación para el trabajo (Sincelejo); "Espacios de protección con enfoque de género" (Granada) — todas en Oferta Local.	Adaptar los tres programas locales ya en marcha (Barranquilla, Sincelejo, Granada) para las ciudades capitales que aún no cuentan con oferta diferencial para NNA, en lugar de diseñar un programa nuevo sin antecedente territorial.

— Fuente: Elaboración propia a partir de Consulta Oferta Nacional y Consulta Oferta Local (Asocapitales–DNP, 2026).

7

NUMERAL 7

Conclusiones

La extorsión se ha consolidado como uno de los principales desafíos para la seguridad ciudadana en Colombia y, particularmente, para las ciudades capitales. Lejos de tratarse de un fenómeno coyuntural, el análisis estadístico evidencia una tendencia estructural de crecimiento durante la última década, con un máximo histórico de 13.869 casos registrados en 2024. Aunque en 2025 se presentó una reducción del 3,2%, los resultados observados durante el primer cuatrimestre de 2026 muestran que dicha disminución no representa un cambio estructural de tendencia, sino una estabilización temporal dentro de niveles históricamente elevados, lo que obliga a mantener y fortalecer las capacidades institucionales de prevención, investigación y judicialización.

El estudio demuestra que la extorsión ha experimentado una profunda transformación en sus formas de operación. Mientras las modalidades tradicionales asociadas al control territorial continúan afectando principalmente a comerciantes, transportadores y pequeños empresarios, las modalidades digitales han adquirido un crecimiento sostenido impulsado por el uso masivo de las tecnologías de la información, la expansión de las redes sociales y el aprovechamiento de herramientas como la inteligencia artificial para sofisticar los mecanismos de engaño y constreñimiento. Esta evolución implica que la respuesta institucional ya no puede concentrarse exclusivamente en el fortalecimiento de la presencia policial, sino que debe incorporar capacidades permanentes de ciberseguridad, prevención digital, inteligencia tecnológica y alfabetización ciudadana.

Igualmente, el análisis confirma que la extorsión constituye un fenómeno estrechamente vinculado con las economías ilícitas y las estructuras de criminalidad organizada. La financiación de Grupos Armados Organizados, Grupos Delincuenciales Organizados y otras organizaciones criminales continúa dependiendo, en buena medida, del cobro sistemático de extorsiones. A ello se suma la persistencia de operaciones delictivas originadas desde establecimientos penitenciarios, el control territorial ejercido por organizaciones criminales y las debilidades institucionales para contener el uso criminal de las tecnologías digitales. Estos factores configuran un problema multidimensional cuya solución supera las capacidades individuales de cualquier entidad territorial.

El comportamiento diferencial observado entre las ciudades capitales evidencia que la extorsión no responde a un patrón homogéneo. Mientras algunas ciudades muestran reducciones importantes, otras presentan crecimientos acelerados que revelan procesos de expansión criminal hacia nuevos territorios. En consecuencia, los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC) deben construirse sobre diagnósticos territoriales específicos, incorporando análisis detallados de modalidades, perfiles de victimización, actores criminales y factores de riesgo locales, evitando la adopción de estrategias estandarizadas que desconocen las particularidades de cada contexto urbano.

Uno de los principales aportes de este documento consiste en proponer una caracterización operacional del fenómeno extorsivo que diferencia modalidades clásicas y digitales, identifica once *modus operandi* predominantes y analiza sus implicaciones para la gestión territorial. Esta clasificación facilita la formulación de respuestas institucionales diferenciadas y fortalece la capacidad de las entidades territoriales para orientar recursos, focalizar intervenciones y mejorar la calidad de sus diagnósticos de seguridad.

De igual manera, el documento pone en evidencia la necesidad de fortalecer la calidad de la información estadística sobre extorsión. Las diferencias identificadas entre los registros del SIEDCO y las noticias criminales de la Fiscalía General de la Nación, así como las dificultades en la clasificación de conductas conexas como el paseo millonario, la amenaza, la usura o algunas modalidades de estafa, muestran la importancia de avanzar hacia criterios homogéneos de registro, interoperabilidad entre sistemas de información y protocolos unificados para la recepción y clasificación de denuncias. Una mejor calidad de la información constituye un requisito indispensable para la formulación de políticas públicas basadas en evidencia.

Los hallazgos también evidencian una tensión institucional que debe ser abordada desde la política pública nacional. Si bien los alcaldes son la primera autoridad de policía y sobre ellos recae la responsabilidad

política frente a la ciudadanía, las competencias para investigar, judicializar y desarticular las organizaciones dedicadas a la extorsión permanecen concentradas en entidades del orden nacional. Esta asimetría limita la capacidad de respuesta territorial y hace indispensable fortalecer los mecanismos de coordinación entre la Nación y las entidades territoriales, así como avanzar hacia esquemas de corresponsabilidad que permitan una actuación más integral y oportuna.

En este contexto, el papel de las alcaldías debe orientarse al fortalecimiento de sus capacidades de prevención, análisis criminal, atención integral a víctimas, promoción de la denuncia y articulación con la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional y el GAULA. Para lograrlo, resulta imperativo consolidar una firme gestión territorial, en la cual los mandatarios locales lideren la adopción de estrategias y actividades continuas en la prevención del delito y la lucha contra la extorsión. Esta gestión territorial debe traducirse en la recuperación efectiva de los espacios urbanos, la protección articulada del tejido productivo y la implementación de barreras preventivas frente a las dinámicas clásicas y digitales. Solo a través de un liderazgo local activo, que integre la institucionalidad social y de seguridad directamente en los territorios, será posible neutralizar la expansión del control criminal y restaurar la confianza ciudadana en el Estado.

Finalmente, este documento constituye un insumo técnico para orientar la toma de decisiones de las ciudades capitales y del Gobierno Nacional. Sus resultados respaldan la necesidad de avanzar hacia una política pública integral contra la extorsión que articule acciones de prevención, control territorial, transformación digital, fortalecimiento institucional, protección a las víctimas y desarticulación de las economías criminales. En esa dirección, la formulación de un documento CONPES especializado permitiría consolidar una estrategia de Estado con responsabilidades claramente definidas, metas medibles, fuentes de financiación y mecanismos permanentes de coordinación entre los niveles nacional y territorial, garantizando una respuesta integral frente a uno de los fenómenos criminales de mayor impacto sobre la seguridad, la economía y la confianza ciudadana.



SOBRE EL PRESENTE DOCUMENTO

Este estudio técnico fue elaborado en articulación entre Asocapitales y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) — Dirección de Justicia, Seguridad y Defensa. Los datos estadísticos provienen del sistema SIEDCO de la Policía Nacional, del Observatorio de Derechos Humanos y Defensa Nacional del Ministerio de Defensa, y de los registros del INPEC, la Fiscalía General de la Nación y la Dirección de Antisecuestro y Antiextorsión (DIASE) de la Policía Nacional. El análisis causal se basa en el árbol de problemas construido en las mesas intersectoriales realizadas entre enero y mayo de 2025.



CIERRE DEL DOCUMENTO

Referencias bibliográficas e institucionales

- Blattman, C., Duncan, G., Lessing, B. y Tobón, S. (2025). Gang rule: Understanding and countering criminal governance. *The Review of Economic Studies*, 92(3), 1497–1531. <https://doi.org/10.1093/restud/rdae079>
- Cámara Colombiana de Informática y Telecomunicaciones y Tanque de Análisis y Creatividad de las TIC. (2023). *Estudio anual de ciberseguridad 2022–2023: inteligencia artificial para la protección y prevención de amenazas*. <https://www.ccit.org.co/estudios/estudio-anual-de-ciberseguridad-2022-2023/>
- Congreso de la República de Colombia. (1993). *Ley 62 de 1993, por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República*.
- Congreso de la República de Colombia. (1994). *Ley 136 de 1994, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*.
- Congreso de la República de Colombia. (1996). *Ley 282 de 1996, por la cual se dictan medidas tendientes a erradicar algunos delitos contra la libertad personal*.
- Congreso de la República de Colombia. (1997). *Ley 418 de 1997, por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones*.
- Congreso de la República de Colombia. (2000). *Ley 599 de 2000, por la cual se expide el Código Penal*. Diario Oficial 44.097.
- Congreso de la República de Colombia. (2002). *Ley 733 de 2002, por medio de la cual se dictan medidas tendientes a erradicar los delitos de secuestro, terrorismo y extorsión*.
- Congreso de la República de Colombia. (2004). *Ley 890 de 2004, por la cual se modifica y adiciona el Código Penal*. Diario Oficial 45.602.
- Congreso de la República de Colombia. (2006). *Ley 1121 de 2006, por la cual se dictan normas para la prevención, detección, investigación y sanción de la financiación del terrorismo y otras disposiciones*. Diario Oficial 46.497.
- Congreso de la República de Colombia. (2009). *Ley 1273 de 2009, por medio de la cual se modifica el Código Penal, se crea un nuevo bien jurídico tutelado denominado «de la protección de la información y de los datos»*.
- Congreso de la República de Colombia. (2010). *Ley 1421 de 2010, por medio de la cual se prorroga la Ley 418 de 1997*. Diario Oficial 47.930.
- Congreso de la República de Colombia. (2012). *Ley 1551 de 2012, por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*.
- Congreso de la República de Colombia. (2014). *Ley 1708 de 2014, por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio*. Diario Oficial 49.039.
- Congreso de la República de Colombia. (2016). *Ley 1801 de 2016, por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*.
- Congreso de la República de Colombia. (2018). *Ley 1908 de 2018, por medio de la cual se fortalecen la investigación y judicialización de organizaciones criminales*.
- Congreso de la República de Colombia. (2021). *Ley 2111 de 2021, por medio de la cual se sustituye el Título XI «De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente» de la Ley 599 de 2000, se modifica la Ley 906 de 2004 y se dictan otras disposiciones*.
- Congreso de la República de Colombia. (2022a). *Ley 2197 de 2022, por medio de la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana*.
- Congreso de la República de Colombia. (2022b). *Ley 2272 de 2022, por medio de la cual se modifica, adiciona y prorroga la Ley 418 de 1997*.
- Congreso de la República de Colombia. (2025). *Ley 2477 de 2025, por medio de la cual se modifican las leyes 599 de 2000, 906 de 2004 y 1121 de 2006, en relación con la figura de la reparación integral, la concesión de beneficios por allanamientos y preacuerdos, y la aplicación del principio de oportunidad, entre otras reformas*. Diario Oficial 53.178.
- Corte Constitucional de Colombia. (1996, 27 de junio). Sentencia C-284 de 1996 (M. P. Alejandro Martínez Caballero; Exp. D-1091).
- Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. (2017). Sentencia SP11830-2017, radicado 48431 (M. P. Luis Antonio Hernández Barbosa).
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2025). *Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana (ECSC) 2024*. DANE.

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2020). *Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos Adaptada para Colombia* (ICCS A.C.).
- Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Documento CONPES 3701: Lineamientos de política para ciberseguridad y ciberdefensa* (14 de julio de 2011).
- Departamento Nacional de Planeación. (2020). *Documento CONPES 3995: Política Nacional de Confianza y Seguridad Digital*.
- Dirección de Antisecuestro y Antiextorsión, Policía Nacional. (2023). *Informe anual sobre extorsión en Colombia*.
- Fiscalía General de la Nación. (2026). *Noticias criminales por el delito de extorsión, 2010–2026* [Base de datos, Sistema Penal Oral Acusatorio].
- Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. (2025). *Boletín estadístico: primer trimestre de 2025*.
- León Rueda, F. R., & Carvajal Pava, H. M. (2022). *Informe sobre la situación actual de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad en los centros de detención transitoria del país*. Defensoría del Pueblo.
- Meneses Montenegro, J. (2024). *¿Las empresas de telefonía móvil celular podrían implementar medidas tecnológicas de prevención de la extorsión en la modalidad carcelaria y seguridad personal?* [Trabajo de especialización, Universidad Libre].
- Ministerio de Defensa Nacional. (2023). *Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana: Garantías para la vida y la paz 2022–2026*.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2024). *Estrategia Integral de Lucha contra el Secuestro y la Extorsión 2024–2026* [Aprobada por el Consejo Nacional de Lucha contra el Secuestro y demás Atentados contra la Libertad Personal].
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2023). *Estado de las cárceles en Colombia: informe técnico*.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Ministerio de Defensa Nacional. (2025). *Guía de gestión territorial para el abordaje integral de los delitos priorizados: lineamientos desde el enfoque de seguridad humana para responder al homicidio, la extorsión y la violencia intrafamiliar*.
- Policía Nacional de Colombia, Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL. (2026). *Estadísticas del delito de extorsión 2010–2026 (corte: abril de 2026)* [Base de datos, SIEDCO].
- Presidencia de la República de Colombia. (1986). *Decreto 1222 de 1986, Código de Régimen Departamental*.
- Presidencia de la República de Colombia. (1991). *Decreto 2615 de 1991* [Reglamenta los consejos de seguridad departamentales y municipales].
- Presidencia de la República de Colombia. (2002). *Decreto 3222 de 2002* [Reglamenta parcialmente el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada, Decreto Ley 356 de 1994, y crea las Redes de Apoyo y Solidaridad Ciudadana]. Diario Oficial 45.049.
- Presidencia de la República de Colombia. (2011). *Decreto 399 de 2011* [Organización y funcionamiento del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y de los fondos territoriales].
- Presidencia de la República de Colombia. (2014). *Decreto Ley 016 de 2014* [Estructura orgánica y funcional de la Fiscalía General de la Nación].
- Presidencia de la República de Colombia. (2015a). *Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior*.
- Presidencia de la República de Colombia. (2015b). *Decreto 1078 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones*.
- Presidencia de la República de Colombia. (2017). *Decreto Ley 898 de 2017* [Modificaciones a la estructura de la Fiscalía General de la Nación].
- Presidencia de la República de Colombia. (2021). *Decreto 1874 de 2021, por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Defensa Nacional, se crean nuevas dependencias, funciones y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 51.903.
- Presidencia de la República de Colombia. (2022a). *Decreto 113 de 2022, por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Defensa Nacional*. Diario Oficial 51.928.
- Presidencia de la República de Colombia. (2022b). *Decreto 1152 de 2022, por el cual se modifica la estructura del Ministerio del Interior y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 52.089.
- Presidencia de la República de Colombia. (2022c). *Decreto 338 de 2022, por el cual se adiciona el Título 21 a la Parte 2 del Libro 2 del Decreto Único 1078 de 2015, Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, con el fin de establecer los lineamientos generales para fortalecer la gobernanza de la seguridad digital, se crea el Modelo y las instancias de Gobernanza de Seguridad Digital y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 51.970.