Junio 2019

El Código Nacional de Policía y Convivencia y sus efectos sobre la convivencia y la actividad económica

Jerónimo Castillo
Silvia Ayala

FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ

Tabla de contenido

OBJETIVO Y ALCANCES **4**
Metodología *5*

I. CONSIDERACIONES PREVIAS **7**
Características generales del Código Nacional de Policía y Convivencia *11*

II. Análisis de los comportamientos contrarios a la convivencia e imposición de medidas correctivas **13**
Tendencia *13*
Distribución *20*
Distribución por departamentos *24*
Distribución por ciudades *28*
Bogotá *30*
Cali *32*
Estudio de caso *34*
Medellín *35*
Barranquilla *37*
Bucaramanga *40*
Análisis de la imposición de medidas correctivas *42*
Distribución general *45*

III. Riesgos de abuso en la aplicación del Código Nacional de Policía y Convivencia **49**
Discrecionalidad *49*
El riesgo de corrupción en la aplicación del Código de Policía *52*
Factores asociados con el problema de la corrupción *58*
Factores externos *59*
Factores internos *60*
El Riesgo de conductas abusivas o irregulares en la aplicación del Código de Policía *61*
Factores asociados con el riesgo de conductas abusivas e irregularidades *64*

IV. Evaluación del impacto del Código Nacional de Policía y Convivencia **65**
Evaluación del impacto del CNCP en la actividad económica *65*
Datos *66*
Modelo econométrico: *69*
Enfoque 1: modelo panel con efectos fijos a nivel nacional *69*
Enfoque 2: *71*
Enfoque 3: *73*
Conclusiones de las estimaciones *74*
Evaluación del impacto del CNCP sobre delitos contra la vida *75*
Datos *77*
Enfoque 1: panel con efectos fijos *78*
Resultados *79*
Enfoque 2: diferencial por tamaño de los municipios *80*
Modelo Cali por manzanas *80*

V. Conclusiones y recomendaciones 83
Reglamentaciones en proceso o pendientes: relacionados con comportamientos que afectan la actividad económica, generan un riesgo de corrupción y conductas abusivas. 85
Las conductas policiales frente a los comerciantes configuran conductas depredadoras y sistémicas 87
La debilidad e inexistencia en los procesos de accountability policial generan condiciones para la corrupción y el abuso 88
La ciudadanía encuentra barreras y temores para denunciar los actos de corrupción o las conductas abusivas 91
Practicas reactivas en la aplicación del CNPC 91
Existen indicios de cuotas operativas 93
Las medidas correctivas no disuaden a la mayoría 94
Concentración de actividades policiales en las mismas conductas y en reafirmar la autoridad policial 95
Insuficiente capacitación y capacidades institucionales para la aplicación del CNPC 96
Deficiencia en la articulación 96
Debilidad en los sistemas de información y otras reglamentaciones 97
Recomendaciones 97
Los escándalos son la fuente más efectiva para propiciar los cambios policiales y justicia contra la policía 97
Es posible anticipar las conductas y procedimientos más vulnerables a la corrupción y el abuso: 98
Seguimiento y evaluación a la implementación 99
Apoyo especial a los alcaldes 99

VI. Mapa de riesgos de corrupción y abuso policial con relación a las conductas contrarias a la actividad económica. 100

Bibliografía 102

OBJETIVO Y ALCANCES

En enero de 2017 entró en vigencia el nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia (CNPC, Ley 1801 de 2016), anunciado como el mecanismo a través del cual las distintas autoridades de Policía cuentan con nuevas herramientas para mejorar las condiciones de convivencia en el territorio nacional.

En efecto, la norma amplía las capacidades de las autoridades a través de nuevos medios de Policía y medidas correctivas, las cuales sancionan comportamientos contrarios a la convivencia acordes con las nuevas realidades urbanas del país, tales como el transporte masivo de pasajeros, la tenencia de mascotas, el hurto a celulares, la apropiación del espacio público, el consumo de sustancias psicoactivas y alcohol, entre otros.

A año y medio de su implementación, aún no se conoce el impacto que han tenido estas nuevas estrategias, por lo que resulta pertinente realizar un análisis detallado sobre las diferentes dimensiones de éste Código y sus efectos, los cuales no se limitan a cuestiones de convivencia y seguridad, sino que comprometen también aspectos económicos y sociales. Este documento pretende, por un lado, realizar una aproximación a dichos efectos a partir del análisis de la imposición de las medidas correctivas y por otro lado identificar los posibles riesgos asociados con el abuso de poder de las autoridades de Policía, dada la ampliación de sus facultades.

En el estudio existen limitaciones en dos sentidos: a) de información; derivadas del acceso a los datos. Aunque se obtuvo información sobre los comportamientos y medidas correctivas el nivel de desagregación en algunos casos no es el esperado. Adicionalmente no se tuvo acceso a micro datos sobre quejas y reclamaciones específicas relacionadas con el Código, ni a bases complementarias sobre comportamientos de la actividad económica por establecimiento comercial. b) temporales; relacionadas a la evaluación de los impactos, debido a que el tiempo de aplicación del Código es reducido.

El primer capítulo del documento aclara aspectos importantes del CNPC relacionados con los antecedentes, motivos y características generales. En el segundo capítulo, se presenta un análisis descriptivo y geográfico de los comportamientos contrarios a la convivencia y de las medidas correctivas impuestas hasta agosto de 2018. Posteriormente se identifican los riesgos de abuso policial y de autoridad en el marco de la implementación del Código a través de un análisis cualitativo de la información recopilada en las cinco ciudades del estudio: Bogotá, Barranquilla, Cali, Medellín y Bucaramanga y de la revisión de literatura y experiencias internacionales.

En la cuarta parte del documento se realizan dos evaluaciones de impacto: la evaluación del efecto de la imposición de las medidas correctivas sobre la seguridad, en términos de homicidios y lesiones personales y por otro lado la evaluación del impacto en actividades comerciales específicas, en términos de volumen de venta de cerveza de los establecimientos. En el quinto capítulo se presentan las conclusiones y recomendaciones. Para finalizar, teniendo en cuenta el análisis cualitativo y la experiencia en las diferentes ciudades se diseñó un mapa de riesgos relacionados con la actividad económica.

Metodología

Evaluar el impacto de la aplicación de medidas correctivas definidas en el CNCP sobre la convivencia y la actividad económica supone dos situaciones. Por un lado, existen aspectos susceptibles de medición y tratamiento estadístico, como los son el número de medidas correctivas, el número de casos de homicidio o lesiones personales y, por otro lado, existen otras categorías conceptuales como el riesgo de abuso policial que no pueden reducirse a mediciones cuantitativas. Por tal razón la metodología propuesta para este proyecto combina diferentes técnicas analíticas. La triangulación metodológica empleada permite abordar el estudio del Código de una manera más amplia y asegura una aproximación más comprensiva de la información recolectada.

Dentro de los métodos cualitativos se utilizó el análisis documental para la revisión del ámbito legal y doctrinal del Código. Asimismo, se abrieron espacios para la observación participante en el marco de audiencias públicas en las inspecciones de policía y en jornadas de trabajo con personal del ministerio público. Se realizaron 50 entrevistas semiestructuradas dirigidas a líderes sociales y comunitarios, a funcionarios de las administraciones locales, a funcionarios de órganos de control, a representantes de comerciantes y a policías, entre éstos últimos, al gerente del CNCP, comandantes operativos de las ciudades, comandantes de estación y otros oficiales. También se realizó un grupo focal con comerciantes informales. Estas entrevistas se llevaron a cabo durante un mes en las cinco ciudades del estudio.

En cuanto al uso de métodos cuantitativos, primero se realizó un análisis exploratorio de los registros de comportamientos contrarios a la convivencia, medidas correctivas impuestas y volumen de venta de cerveza. Se incorporó un análisis geográfico y espacial de los registros utilizando la técnica RTM (Risk Terrain Modeling - Análisis espacial del riesgo), para medir la influencia espacial entre algunas variables y estimar el grado de asociación de un comportamiento con otras variables y conductas que puedan afectar la ocurrencia de las infracciones.

Para la evaluación de impacto de la imposición de medidas correctivas sobre la actividad económica se utilizaron tres enfoques. El primero, consiste en estimar un modelo panel con efectos fijos a nivel nacional. Esta especificación permite explotar dos fuentes de variación, una temporal y otra municipal del número de medidas correctivas impuestas.

El segundo enfoque pretende constatar si el efecto sobre la actividad económica depende del tamaño de los establecimientos comerciales. Para esto, se estiman dos modelos: uno para establecimientos comerciales grandes y otro para establecimientos pequeños. Esta categorización se hace teniendo en cuenta el promedio de volumen de cerveza de los establecimientos durante los dos años anteriores a la entrada en vigencia el CNPC. Luego se ordenó ese promedio de menor a mayor y se dividió la distribución de las tiendas por municipio en cuartiles. Las tiendas pequeñas se definen como aquellas que pertenecen al primer cuartil y las tiendas grandes al cuartil superior.

En el tercer enfoque se estima el efecto individual en cinco ciudades del país: Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali, y Medellín.

Para evaluar el efecto de la implementación de las medidas correctivas sobre los delitos contra la vida y la integridad se realizan tres ejercicios. Primero se estima un panel con efectos fijos con información sobre homicidios, lesiones personales y medidas correctivas impuestas. En este modelo la especificación log-log permite interpretar los parámetros como una elasticidad. Como variables de control se incluye el tamaño poblacional, efectos fijos de municipio γ_i, y efectos fijos de tiempo δ_t. Los efectos fijos de municipio controlan por características no observadas de los municipios que no varían en el tiempo y que pueden afectar la actividad delictiva, por ejemplo: la cultura, la tolerancia a la violencia. Por su parte, los efectos fijos de tiempo controlan por cambios en el tiempo que afectan la actividad delictiva, por ejemplo, el desempleo, y la estacionalidad.

En segundo lugar, con el ánimo de observar si existe un efecto diferencial por el tamaño del municipio, se estima el modelo señalado anteriormente para municipios grandes (con 100.000 habitantes o más), municipios intermedios (con más de 50.000 habitantes, pero menos de 100.000) y municipios pequeños (con 50.000 habitantes o menos).

Finalmente, para estudiar los efectos de las medidas correctivas a nivel más desagregado, se estimó un modelo adicional de panel con efectos fijos por manzana para la ciudad de Cali. En particular, examinamos el efecto de las Multas Tipo 2 sobre los homicidios asociados a riñas. Este ejercicio es específico para Cali ya que se contó con información más detallada sobre este delito.

I. CONSIDERACIONES PREVIAS

La ley 1801 de 2016 por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia (CNPC) nace de la *necesidad inaplazable* expresada por el Ministerio de Defensa Nacional y por la Policía Nacional de actualizar y adecuar las normas policivas en el país que venían con un rezago de más de 40 años (Decreto 1355 de 1970).

La norma busca regular la convivencia de los habitantes de Colombia y ello supone una cierta afectación de los derechos de los ciudadanos. Pese a ello, sus autores consideraron que no era necesario tramitar el Código por la vía de la ley estatutaria, en tanto la afectación a los derechos fundamentales no supone una afectación de su núcleo.

De manera semejante al derecho penal, en el Código se establecen una serie de acciones que afectan la convivencia ciudadana y que sirven en su tipificación de garantía para un ejercicio regulado de la función y de la actividad de Policía. De esta forma, se establece una suerte de principio de tipicidad de la conducta y de la sanción; de antijuridicidad, por la lesión o puesta en peligro del bien jurídico de la convivencia ciudadana; y un procedimiento que garantiza el respeto al debido proceso. Sin embargo, como se verá más adelante, esta lógica que parece garantista, amplía la órbita de actuación de la actividad de Policía y fortalece la discrecionalidad en su ejercicio.

La acción policiva del Estado comprende los diferentes mecanismos reguladores de la actividad administrativa de Policía. Sin embargo, en Colombia se suele confundir la tradición francesa de un derecho de Policía, fuertemente regulado y sometido a un estricto control judicial, con la actividad de Policía, de clara tradición anglosajona, en la cual la Policía tiene un poder discrecional que decide qué actos llegan al sistema penal y cuáles se quedan en un mero control con el fin de garantizar la seguridad y la convivencia ciudadana. Este Código incorpora en un mismo instrumento legislativo todo lo relacionado con el poder, la función y la actividad de Policía. Gracias a esta unificación del Código, el Ministerio de Defensa parece convertirse en regulador de toda la actividad de Policía del Estado, esto es, de toda su función administrativa.

También es necesario resaltar que el Código entró en vigencia en el contexto de discusiones internacionales alrededor del riesgo que conlleva la regulación y limitaciones de libertades en aras de la seguridad ciudadana y por esta vía el establecimiento de estados policivos en el cual los derechos de las personas queden al arbitrio de la fuerza pública. Esta amplia intervención estatal en la regulación de los comportamientos ciudadanos y en el establecimiento de requisitos para el ejercicio de los derechos, puede generar la aparición

de fenómenos como la Violencia Burocrática y la Represión Burocrática, conceptos que están en plena discusión en el ámbito internacional.

Estos conceptos, hacen énfasis en cómo la Policía, constituye un cuerpo burocrático que ejerce un poder coercitivo sobre la población, donde en general, las relaciones se dan de manera arbitraria, discrecional, desigual y desinformada. Estas relaciones, son dominadas por la inequidad como "violencia estructural", en la medida en que el cuerpo policial, como estructura burocrática del Estado, aplica sus reglas, entre otras formas, a través de la "amenaza del uso de la fuerza" imponiendo su poder de esta manera y no a través del discurso o la disuasión (Weinberg, 2017)[1].

El concepto de Violencia Burocrática es presentado por sus autores como un conjunto de mecanismos o estrategias legales, ejecutados desde la administración que desactivan y desincentivan las reclamaciones de los ciudadanos en distintos escenarios. Esta forma más sutil de violencia conduce al recrudecimiento de otras formas de represión, y aunque no incluye en si misma el uso de la fuerza física, genera las condiciones para su posible aparición (Straehle, 2014). Su condición de legalidad permite una amplia aceptación e interiorización por parte de los ciudadanos al justificar, por ejemplo, el uso excesivo de mecanismos de control del espacio público en nombre de la seguridad ciudadana. Además, crea laberintos burocráticos, dentro de los cuales las personas no encuentran respuestas claras, y se ven envueltos en procedimientos, muchas veces confusos y repetitivos, como los canales de reclamación, por citar un ejemplo.

Por su parte, la Represión Burocrática o Burorrepresión -como también es llamada- es un concepto contemporáneo, que tiene sus orígenes a finales de la década de los noventa en España. En términos generales se trata de un mecanismo efectivo de control basado en una represión política y social ejecutada a través de la vía administrativa, que se minimiza de tal manera que su funcionalidad represiva pasa inadvertida. En el sentido más estricto, según sus autores: *"La burorrepresión es la utilización, por parte de distintas instituciones de control y de orden público, del arsenal de sanciones administrativas que están disponibles en el entramado de leyes, normas y ordenanzas de las distintas administraciones del Estado, con el fin de criminalizar, reprimir, penalizar comportamientos y, en definitiva, desactivar la protesta de los movimientos sociales, políticos y ciudadanos"* (Oliver, Burorrepresión. Sanción administrativa y control social, 2013).

En el mundo, los códigos de conductas, de faltas, de convivencia o de civismo son bastamente aplicados. En Argentina, por ejemplo, estas legislaciones son sancionadas a nivel provincial y municipal. En el caso de la provincia de Córdoba, el Código de Faltas ha sido objeto de

[1] Graeber, David. Citado en Weinberg, 2017.

fuertes críticas desde su puesta en marcha hace cerca de 25 años. Para sus detractores, dicho código se presenta como un mecanismo que habilita el poder punitivo del Estado, y dado la naturaleza de algunas de sus sanciones se encuentra al margen del control judicial (Tiscornia, 1999). Esta legislación aparece como un sistema penal paralelo, que sanciona con arresto conductas relacionadas con la prostitución, el consumo de alcohol en el espacio público, el "merodeo sospechoso", abstenerse de presentar la identificación, entre otras (Crisafulli, 2015). La ambigüedad y la subjetividad en los procedimientos y en la detección de los comportamientos contrarios a la convivencia establecidos en la provincia, plantea un riesgo relacionado con la discrecionalidad y arbitrariedad administrativa. Autores como Crisafulli y Roldán, resaltan el carácter selectivo en su aplicación. De los resultados de los arrestos por "merodeo", señalan, que en el 68% se trataba de jóvenes de barrios de bajos ingresos, principalmente de la periferia de la ciudad (Roldán, 2012)[2]. La sospecha como criterio de aplicación del código, aparece una y otra vez como base de la posterior exclusión del espacio público al que son condenados los individuos "sospechosos". El uso de estas tácticas, dieron lugar a un fenómeno de hiperencarcelamiento contravencional, los detenidos pasaron de ser 54.0000 en 2009 a 73.000 en 2011. (Roldán, 2012)[3]

Por su parte en España, las leyes de protección a la seguridad ciudadana y algunas ordenanzas municipales actúan como reguladores de los comportamientos en la esfera contravencional. Durante el ciclo de manifestaciones del 15-M en 2011, el ayuntamiento de Madrid impuso 962 sanciones administrativas calculadas en aproximadamente 300.000 euros en tan solo un año (Oliver, 2015). Las autoridades argüían violaciones a las ordenanzas municipales relacionadas con la alteración del orden público, desobediencia a la autoridad, no comunicación de las manifestaciones, uso indebido del espacio público, basura, entre otros. En 2013 un grupo de manifestantes que se encontraban acampando en Madrid fue multado por «ocupar el dominio público» con objetos que obstaculizaban la «libre circulación, parada o estacionamiento» de vehículos. A raíz de las onerosas multas a colectivos y la represión de algunas manifestaciones, se configuraron mecanismos de protesta inusuales como la "Plataforma por la desobediencia civil", la campaña "di no a las identificaciones" o la colecta en línea para pagar las multas de los manifestantes. De manera similar, en marzo de 2017 en el parque el Poblado de la ciudad de Medellín, un gran número de jóvenes organizaron "El Conservezatorio", un espacio de manifestación en contra del artículo referente al consumo de alcohol en el espacio público, sancionado por la ley 1801 del año anterior. Los manifestantes que planteaban una reforma al código, argumentaban el significado que tenía el parque en sus actividades, y reprochaban las decisiones de la alcaldía frente al tema. Aunque se trataba de una manifestación pacífica los agentes del ESMAD (escuadrón antidisturbios) los acompañaron durante el evento, acción que fue

[2] Relevamiento 2010. En (Roldán, 2012)
[3] (Etchichury. 2012) en (Roldán, 2012)

percibida por muchos de ellos como una predisposición a la confrontación. Por su parte los tenderos y comerciantes en Barranquilla decretaron un cese de actividades en octubre de 2017, para protestar por el sellamiento de cerca de 17.000 establecimientos en el país en tan solo 8 meses.

Con la criminalización de algunos comportamientos, la acción de las autoridades en especial de la Policía puede llegar a ser más selectiva. En ese sentido, grupos como migrantes, jóvenes, población de bajos recursos económicos, trabajadores sexuales suelen ser perseguidos, o resultan siendo víctimas de un control excesivo por parte de las autoridades, quienes asocian sus características físicas o sus actitudes con crimen. Es así como, posiblemente las prácticas de "stop and search o stop and catch" se multiplican en determinadas partes de la ciudad, estigmatizando algunas conductas (Bradford & Loader, 2015). En ese sentido, un comportamiento como resistirse al proceso de identificación u ocupar el espacio público de manera indebida, los cuales son bastamente sancionados por los códigos de convivencia, resulta la base para la selección policial de los migrantes. Por el lado de los jóvenes, siendo ellos quienes se apropian de manera más amplia de los espacios públicos, su mayor presencia en parques y zonas sociales da pie para una concentración de la acción de la policía, en su insistencia por encontrar comportamientos punibles.

Aunque el CNPC en Colombia supera la orientación hacia el mantenimiento del orden público que tenía el Código anterior y se orienta, tal como lo declara, al mantenimiento de la convivencia ciudadana, presenta una dicotomía. Por un lado, incluye unos principios rectores orientados hacia la protección y prevención con la aplicación de los principios de proporcionalidad, razonabilidad y necesidad y, por otra parte, mantiene la estructura normativa del Código de 1970.

Las normas de Policía, como lo ha analizado la FIP apuntan a garantizar un entorno caracterizado por un pleno ejercicio de los derechos (Benavides, 2014). Sus sanciones no deben tener una finalidad restrictiva sino educativa, de promoción del respeto del otro. Teniendo en cuenta que apuntan a la conservación o construcción de la convivencia deberían ser exclusivamente formativas.

Si las normas de Policía superan ese umbral máximo pueden convertir un estado democrático en un estado de Policía, es decir aquel en el que los gobiernos pretenden gobernar a través de la función y de la actividad de Policía, sin atender al núcleo básico de derechos que deben permanecer incólumes frente a la actividad del Estado.

Vemos entonces, dependiendo de cómo se interprete el Código en su aplicación y de la manera en que las autoridades policiales apliquen la discrecionalidad propia de su actividad,

la norma podrá ser un instrumento que genere condiciones de convivencia o tiene el riesgo de producir fenómenos de violencia burocrática o de represión.

Características generales del Código Nacional de Policía y Convivencia

El CNPC se enmarca en el Derecho de Policía, el cual se refiere a la función preventiva del Estado, y en tal medida va más allá de la simple actividad policial. El derecho de Policía analiza el Poder, la Función, la Actividad de Policía, las prohibiciones y sus sanciones, y los procedimientos correspondientes para su aplicación (T-406, 1992)

Respecto a esto, críticos nacionales (Granda, 2018) señalan que el legislador ha desnaturalizado la esencia misma del derecho de policía, relacionada principalmente con la protección del orden público, ya que al considerar nuevas problemáticas sociales que poco o nada tienen que ver con la dicha esencia, establece una serie de comportamientos contrarios a la convivencia y medidas correctivas enmarcados en un modelo contravencional que, según lo señalan, tiene un fuerte contenido sancionatorio y configura un modelo represivo al mezclarse con la lógica del derecho penal.

Como Código, tiene un ámbito de aplicación nacional, que regula una actividad que se desarrolla en el nivel local: proteger a la ciudadanía, garantizar la convivencia y hacer efectivas las políticas de seguridad ciudadana. La eficacia de una norma nacional que pretende regular asuntos locales, es cuestionable en la medida que desconoce las especificidades del poder local y los contextos locales específicos. Aquí cabe resaltar que, aunque se trata de una norma nacional, los alcaldes como primera autoridad de policía del municipio deben propender por adecuar y expedir normas o códigos locales de convivencia que respondan a las características propias de los territorios y sus necesidades. A pesar que dentro de la exposición de motivos de la ley se anuncia el poder de policía de las administraciones territoriales no promueve la responsabilidad de las autoridades municipales en lo relativo al control de los comportamientos ciudadanos.

Por ello, tal como lo ha planteado la FIP en análisis anteriores (Benavides, 2014), conviene preguntarse si la convivencia ciudadana puede promoverse efectivamente desde el nivel nacional, o resulta más efectivo desde el nivel local y más bien, promover políticas nacionales en materia de política criminal. Esto permitiría garantizar la autonomía municipal, reservando las normas nacionales de Policía para que señalen un marco general y no un marco específico como sucedió con el actual código.

Como se mencionó atrás, el objetivo central de esta norma es “establecer las condiciones para la convivencia en el territorio nacional al propiciar el cumplimiento de los deberes y obligaciones de las personas naturales y jurídicas”. Enmarcada en 13 principios

fundamentales, entre los cuales se destacan la proporcionalidad, la razonabilidad y la necesidad en la adopción de medios de Policía.

La norma define la convivencia a través de cuatro categorías jurídicas: Seguridad, Tranquilidad, Ambiente y Salud Pública. Estas categorías sirven de marco para el establecimiento de los comportamientos contrarios a la convivencia, y permite plantear las conductas esperadas por parte de los ciudadanos y extranjeros que se encuentren en el país. Además de impulsar la autorregulación de los comportamientos establece la aplicación de medidas correctivas a quienes incumplan las disposiciones del Código. Cabe señalar que la "tranquilidad" en este caso la tranquilidad pública constituye un concepto ambiguo, ya que lleva implícita la noción de "moralidad" e involucra criterios subjetivos de evaluación. (Granda, 2018)[4].

El CNPC se desarrolla en tres libros. El primero establece las disposiciones generales y sus objetivos. El segundo, describe todos los comportamientos contrarios a la convivencia y sus respectivas medidas correctivas, clasificándolos a su vez según los derechos que afecte o implique, como, por ejemplo: comportamientos que ponen en riesgo la vida y la integridad de las personas; comportamientos relacionados con el cumplimiento de la normatividad que afectan la actividad económica, entre otros. Finalmente, en el tercer libro se establecen los medios, las autoridades de Policía y los procedimientos, y mecanismos alternativos de solución de conflictos. Este título desarrolla obligaciones, normas complementarias y otras disposiciones alrededor del mejoramiento y la prevención de los abusos de la actividad de Policía.

En síntesis, el Código presenta 20 medidas correctivas y 357 comportamientos contrarios a la convivencia, los cuales pueden ser objeto de una o hasta cuatro medidas correctivas, atendiendo a los principios de proporcionalidad y razonabilidad que debe aplicar la Policía en ejercicio del poder discrecional presente en su actividad, el cual abordamos en el tercer capítulo y que se constituye en uno de los factores críticos que determina, no solo la efectividad del Estado para generar condiciones de convivencia, sino también el riesgo de abuso por parte de la autoridad en su aplicación.

[4] (Lleras, 1943, p. 26). Citado en (Granda, 2018)

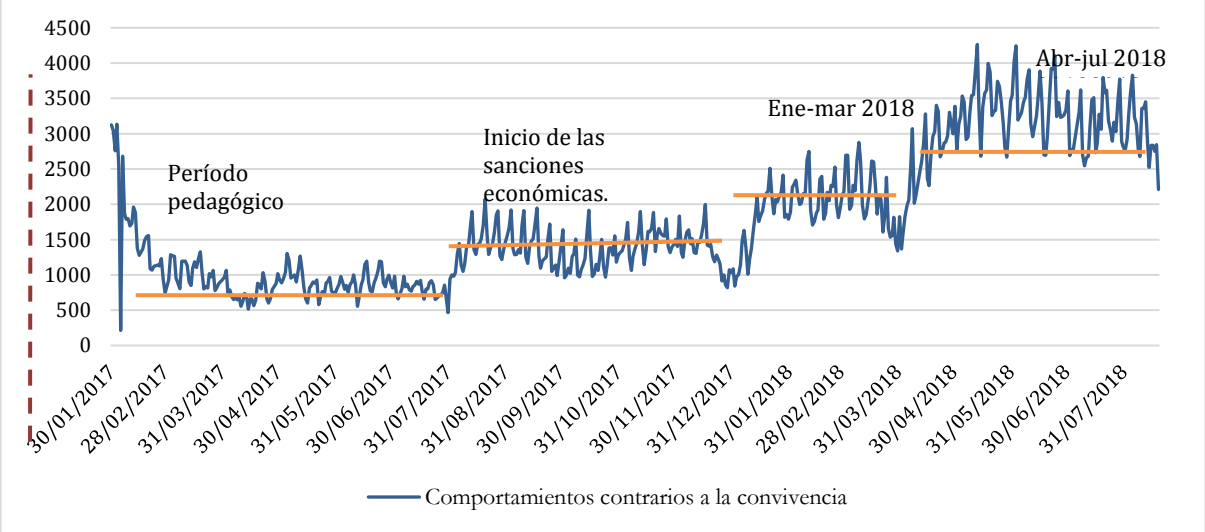
II. Análisis de los comportamientos contrarios a la convivencia e imposición de medidas correctivas

Los comportamientos contrarios a la convivencia y las medidas correctivas son registrados por las autoridades de policía en el Registro Nacional de Medidas Correctivas (RNMC). Los datos que aparecen en este análisis corresponden a los comportamientos sancionados a través de comparendos, mientras que las medidas correctivas pueden relacionarse con los comparendos impuestos por la Policía o también con los procesos realizados por iniciativa de las inspecciones.

Tendencia

Dado la naturaleza preventiva del código se esperaría que la aplicación de las medidas correctivas, con el tiempo, provocaran una disminución de los comportamientos registrados. Aunque no se cuenta con un período de observación lo suficientemente amplio, los datos muestran un crecimiento significativo en las conductas sancionadas con el paso de los meses, describiendo una etapa de alta imposición de comparendos. Los importantes cambios de nivel en la tendencia de los datos dejan claro la diferenciación entre cuatro períodos de tiempo, tal como se observa en la gráfica 1. Por la manera como se administra la base resulta difícil establecer si la aplicación del Código ha tenido efectos disuasivos sobre el comportamiento contravencional en el país, debido a que el registro de estos comportamientos obedece más a las acciones de vigilancia y control de las autoridades y no a lo que probablemente está sucediendo en las ciudades.

Gráfica 1. Tendencia comportamientos contrarios a la convivencia serie nacional



Fuente: Registro nacional de medidas correctivas 2018. Elaboración FIP

Desde la entrada en vigencia del CNPC en enero de 2017 hasta el 31 de julio del mismo año, se implementó el llamado período pedagógico, durante los primeros 6 meses de su implementación las sanciones no tuvieron validez económica. Este plazo fue otorgado para que las autoridades de policía en los departamentos y municipios se apropiaran de la ley, comenzaran a reglamentar las novedades del código y principalmente para que la ciudadanía se familiarizara con el mismo. Dado el objetivo de esta etapa, se esperaría que la fase pedagógica presentara un gran número de comportamientos sancionados coherente a una prudente acción policial dirigida a mostrar el funcionamiento del código a los ciudadanos. Contrario a lo previsto, el número de comportamientos se mantuvo estable y a un nivel relativamente bajo. En la gráfica se observa que los primeros días de implementación estuvieron marcados por una fuerte sanción de los comportamientos contrarios a la convivencia, alcanzando alrededor de 3.000 registros en un día, sin embrago después de la primera semana de febrero, el número de comportamientos desciende y se estabiliza alrededor de 1.000 registros diarios.

Hacia agosto de 2017 se observa un salto importante en el número de comportamientos sancionados. En este mes entran en vigencia las multas. Se evidencia como a tan solo un día de comenzar agosto los comportamientos se doblan y al término de ese mes el aumento es del 77% con respecto al mes de julio. Los registros diarios se incrementaron de manera importante pasando a cerca de 1.400 comportamientos en promedio. Aquí es claro cómo el inicio de las sanciones económicas produce un cambio abrupto en la tendencia de la serie nacional. Se puede entrever como el potencial recaudo constituye un aliciente para las autoridades en la identificación de conductas.

En la gráfica 1 se observa también, que la dispersión de la serie en este período (agosto-diciembre 2017) aumenta significativamente en relación al período pedagógico. Es decir que existen diferencias importantes entre el número de comportamientos registrados en un día con respecto al promedio del período. Llama la atención que sin excepción durante ese lapso los picos corresponden a los días domingos y los puntos más bajos corresponden a los días martes. Esta dispersión de los datos, que persiste y se acrecienta con el pasar de los meses sugiere que existen patrones en el accionar policial, y no se constituye una aplicación continua y constante de la norma.

Vale la pena agregar que, contrariamente a los aumentos esperados en cuanto a comportamiento delictivo y contravencional en un mes como diciembre, se presenta una disminución importante en la tendencia de comportamientos registrados en dicho mes, esto puede obedecer a que la población se haya contenido de incurrir en comportamientos contrarios a la convivencia debido a que hay más pie de fuerza en las calles, o a que las autoridades de policía no fueran tan exigentes en el control y vigilancia (espíritu navideño de doble vía).

A inicios del nuevo año 2018 la serie retoma su senda de crecimiento. Durante el primer trimestre la dispersión de los registros diarios es aún mayor que la observada en períodos anteriores. El promedio diario de comportamientos aumenta sensiblemente.

Desde abril, se observa un crecimiento acelerado en los registros, elevando casi un 60% el promedio diario con respecto al primer trimestre del año. En julio se presenta una leve reducción que continúa en lo corrido del mes de agosto. De manera general, en las ciudades visitadas, en 2018 se adelantó la adecuación de la infraestructura estatal necesaria para responder a las condiciones establecidas por el Código como la puesta en marcha de las inspecciones permanentes; se invirtieron millonarias sumas en otorgar los medios para que las autoridades pudieran cumplir con su labor de vigilancia y control como "comparenderas", videocámaras personales; y se iniciaron despliegues operativos coordinados entre la policía y las administraciones, hechos que podrían explicar el aumento en los registros.

Tabla 1. Promedio diario y mensual de los comportamientos contrarios a la convivencia

Período de análisis	Promedio diario	Promedio mensual
Pedagógico	1.002	29.534
Inicio de sanciones económicas	1.374	42.049
1er trimestre 2018	1.972	59.149
Abril- julio 2018	3.127	95.387

Fuente: (PONAL, Registro nacional de medidas correctivas , 2018)Elaboración FIP *Se excluyen enero de 2017 y agosto de 2018 ya que presentan datos incompletos.

Analizando la tendencia de los datos se puede concluir que las variaciones importantes en la serie nacional van de la mano con respuestas operativas de la acción policial como el inicio del cobro de multas, la dotación y despliegue de la policía en las ciudades y no constituye una aplicación constante de la norma.

Si se compara esta nueva serie de comportamientos contrarios a la convivencia con la serie de contravenciones registrada de 2007 a 2014 se observa un aumento significativo en el registro mensual de comportamientos. Después de la entrada en vigencia del CNPC los registros mensuales se ubican alrededor de 40.000 mientras que en la base de contravenciones anterior estaban al orden de 8.000 registros mensuales, dónde los picos más altos se encontraban entre 12.000 y 16.000.

Gráfica 2. Comparación series mensuales Comportamientos contrarios a la convivencia vs Contravenciones

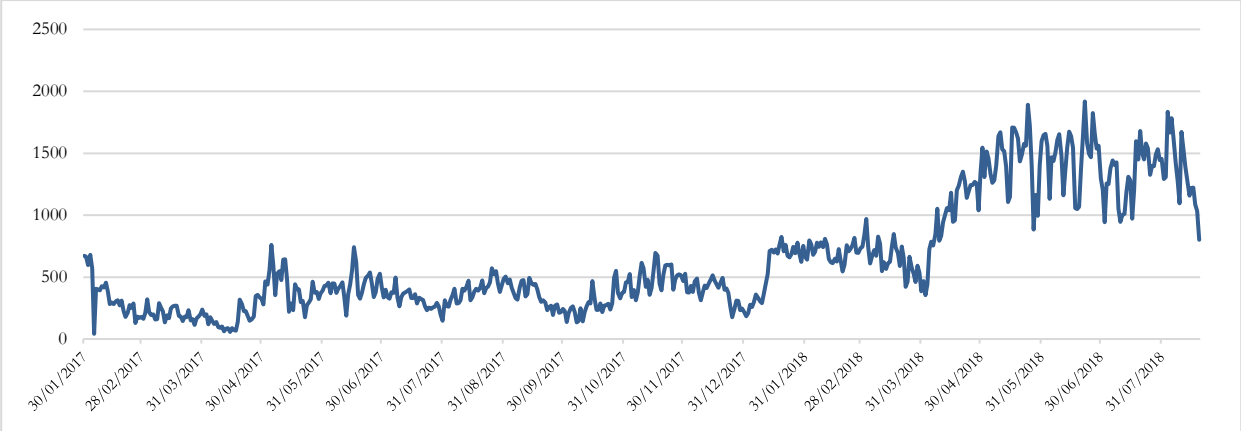
(PONAL, Registro nacional de medidas correctivas , 2018) (PONAL, Contravenciones, 2014)

Por otro lado, la mayoría de departamentos presentan tendencias similares a la nacional, con excepción de aquellos caracterizados por una alta ruralidad como Vaupés, Vichada, Caquetá y Arauca.

Con respecto a las ciudades de estudio se observa que, aunque todas presentan tendencias crecientes tal como la serie nacional, existen particularidades en los períodos de tiempo identificados.

En Bogotá, aunque el promedio diario de comportamientos registrados venia en aumento, un cambio importante de nivel no se evidenció sino hasta comienzos de 2018. En el segundo trimestre de este año se presentó un aumento significativo incrementándose el registro de comportamientos en un porcentaje cercano al 100% con respecto al primer trimestre. Tal como la serie nacional, desde julio se observa una disminución en la tendencia. Aunque existen cambios de nivel en la serie, en Bogotá no se identifican con claridad los cuatro períodos descritos anteriormente. En general, la dispersión de los datos no es tan marcada como en otras ciudades y no se observa una aparente estacionalidad. Sin embargo, el último trimestre analizado describe un comportamiento más irregular y con mayor variación entre los datos diarios (ver gráfica 3)

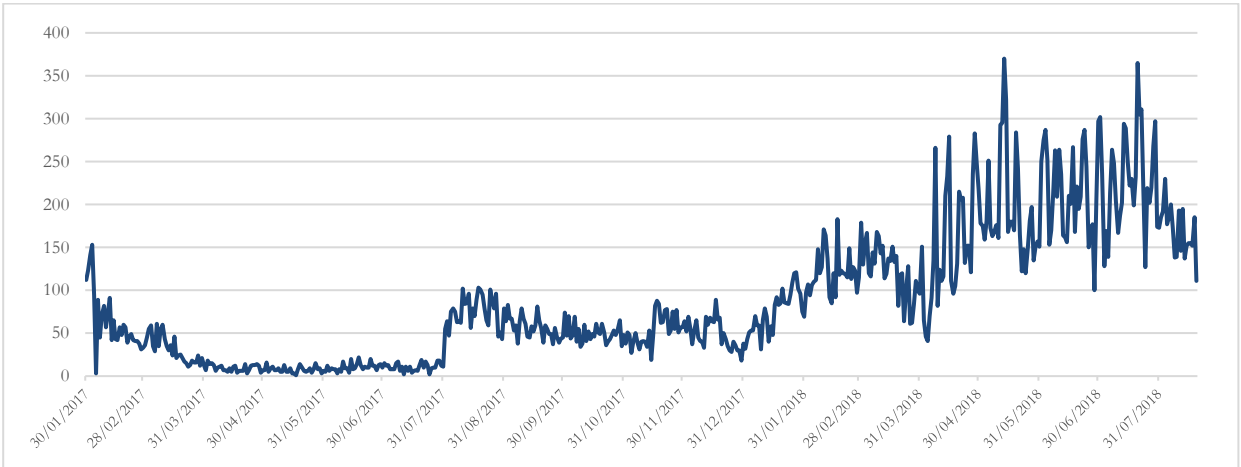
Gráfica 3. Tendencia Bogotá



Fuente: (PONAL, Registro nacional de medidas correctivas , 2018). Elaboración FIP

Cali presenta una tendencia mucho más similar a la serie nacional. La gráfica 3 muestra como los comportamientos sancionados en los primeros seis meses se encuentran a un nivel muy bajo, casi nulos en algunos puntos de la serie. El primer gran cambio de nivel se observa con el inicio de las sanciones económicas. Durante el primer trimestre del 2018 sigue la senda creciente para incrementarse de manera importante en abril. La dispersión de los datos no es tan alta durante los primeros dos períodos, pero aumenta intensamente en el segundo trimestre de 2018, en este período los registros diarios varían significativamente, generando picos y valles amplios tal como se muestra en la gráfica. Durante el mes de julio y lo corrido de agosto se observa una disminución en la tendencia similar a la verificada en Bogotá. La tendencia de la serie muestra una aplicación inconstante del Código y que responde fuertemente a cambios operativos.

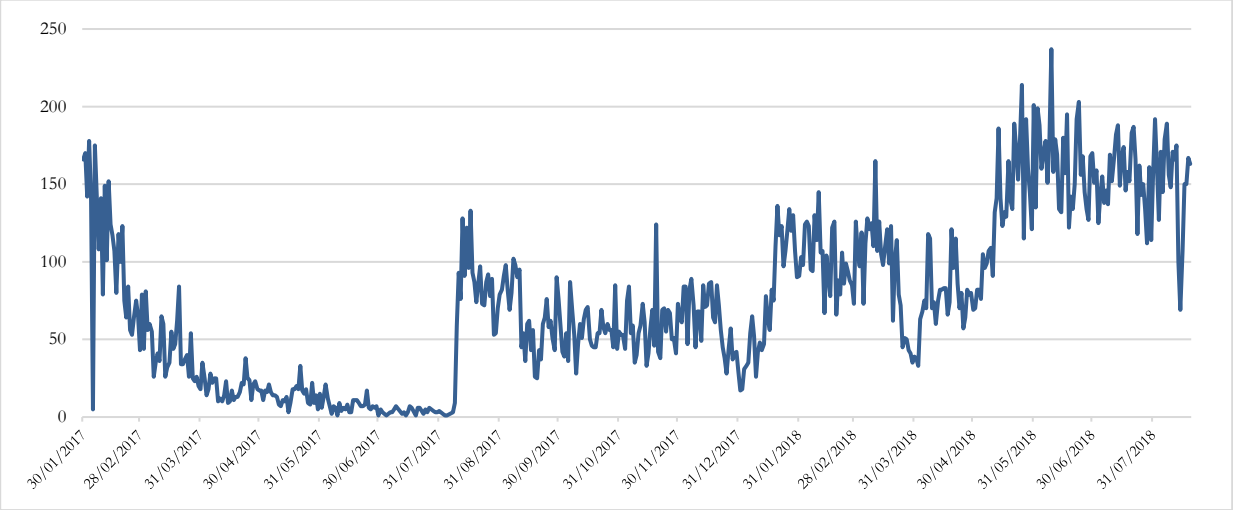
Gráfica 4. Tendencia Cali



Fuente: (PONAL, Registro nacional de medidas correctivas , 2018).Elaboración FIP

La tendencia de los registros en Medellín se da a conformidad con la serie nacional diferenciando claramente los cuatro períodos referidos anteriormente. Cabe resaltar que los cambios de nivel son mucho más intensos en Medellín que en las otras ciudades del estudio. Se observa que durante el período pedagógico los comportamientos registrados estuvieron a un nivel muy bajo para aumentar fuertemente con el inicio de las sanciones económicas. Ese aumento sugiere la existencia de instrucciones o solicitudes operativas una vez finalizado el período pedagógico. A inicios del 2018 se vuelve a presentar un aumento significativo similar a la serie nacional. Es a comienzo del mes de mayo donde se observan los incrementos más importantes. La dispersión de los datos es substancial durante toda la serie, intensificándose en el último período.

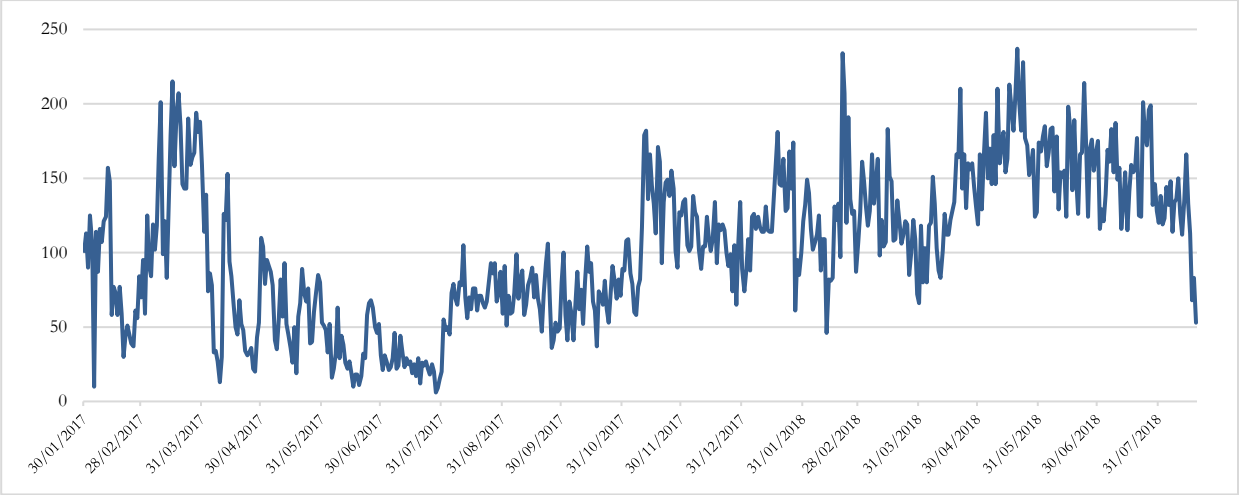
Gráfica 5. Tendencia Medellín



Fuente: (PONAL, Registro nacional de medidas correctivas , 2018). Elaboración FIP

Aunque Barranquilla también sigue una tendencia creciente, los períodos no pueden definirse claramente. Al contrario del resto de ciudades se observa una gran actividad en los primeros seis meses de la implementación- La dispersión de los datos es mucho mayor en Barranquilla que respecto a las otras. El incremento en los registros se ha dado de manera constante, la dispersión de los registros se incrementa en el último trimestre analizado. No se observan patrones estacionales en la serie.

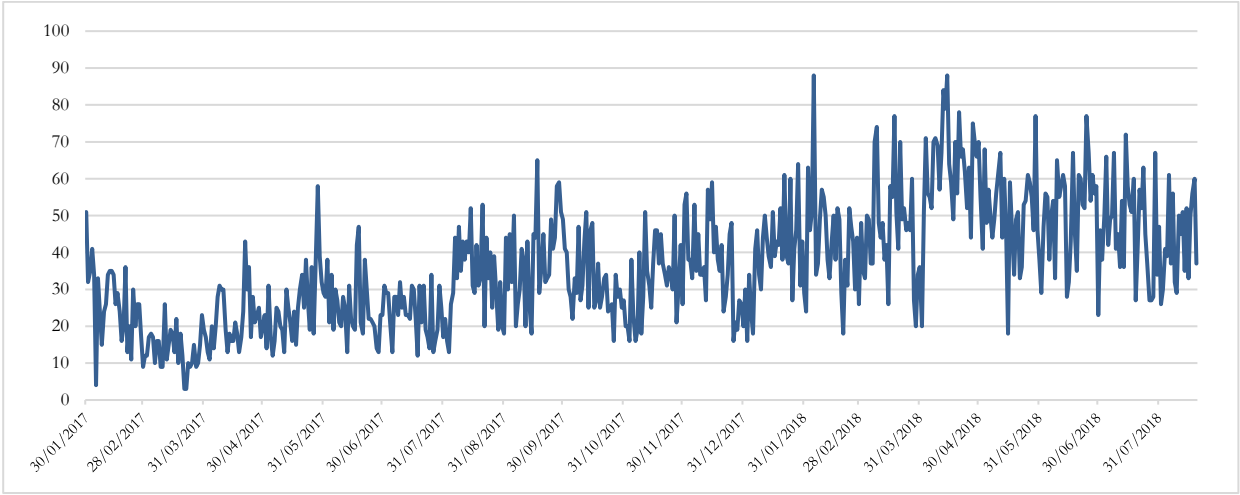
Gráfica 6. Tendencia Barranquilla



Fuente: (PONAL, Registro nacional de medidas correctivas , 2018). Elaboración FIP

En Bucaramanga el incremento de los comportamientos contrarios a la convivencia registrados se da de manera continua, lo que impide establecer diferencias claras entre los 4 períodos mencionados. A lo largo de toda la serie se presenta una dispersión importante de los datos, mostrando una consecución de picos y valles más elevados. Durante el período pedagógico en contraste con el resto de ciudades, Bucaramanga mantiene un ritmo creciente en el registro de comportamientos.

Gráfica 7. Tendencia Bucaramanga



Fuente: (PONAL, Registro nacional de medidas correctivas , 2018).Elaboración FIP

Considerando el comportamiento de los registros en las diferentes ciudades, se puede concluir que la implementación del CNCP se ha dado de una manera heterogénea. Aunque la tendencia es creciente, cada una de las ciudades presenta patrones distintos, lo cual se

relaciona estrechamente con la capacidad de liderazgo del comandante de policía y con las diferencias en demandas operativas de cada ciudad. Adicionalmente, contrario a lo esperado del período pedagógico, el volumen de comportamientos sancionados es muy bajo, y de manera general las ciudades presentan aumentos importantes una vez entran en vigencia las multas. La dispersión de los datos muestra una inconstancia en la aplicación del código, en algunas ciudades como Bogotá es menor, pero de manera general, para el resto de ciudades las diferencias diarias entre el número de comportamientos sancionados son muy altas.

Distribución

Desde la entrada en vigencia del CNPC (enero 31 de 2017) y el 20 de agosto de 2018 se han registrado más de un millón de comportamientos contrarios a la convivencia en el país. Tal como se mostró en las gráficas anteriores ha habido un incremento progresivo de las conductas registradas.

El Código está estructurado por títulos, artículos y numerales. Los títulos recogen los derechos que se ven afectados por el comportamiento, los artículos recogen varios grupos de comportamientos y los numerales son los directamente relacionados con las conductas.

Para una mayor comprensión de la estructura, la siguiente tabla relaciona los títulos del CNCP

Tabla 2. Títulos del CNCP

Título I	del contenido del libro
Título II	de los comportamientos contrarios a la convivencia
Título III	del derecho de las personas a la seguridad y a la de sus bienes
Título IV	de la tranquilidad y las relaciones respetuosas
Título V	de las relaciones respetuosas con grupos específicos de la sociedad
Título VI	del derecho de reunión
Título VII	de la protección de bienes inmuebles
Título VIII	de la actividad económica
Título IX	del ambiente
Título X	minería
Título XI	salud pública
Título XII	del patrimonio cultural y su conservación
Título XIII	de la relación con los animales
Título XIV	del urbanismo
Título XV	de la libertad de movilidad y circulación

Fuente: (Ley1801, 2016)

El análisis de distribución de las conductas permite establecer una tendencia a la concentración de los registros en determinados grupos de comportamientos. De los 38

artículos presentados en el CNPC, se encontró que el 85% de los registros de la base se concentra en cinco de ellos, tal como lo muestra la tabla 3.

Tabla 3. Distribución por artículo

Título	Artículo	cantidad	% en el total	% acumulado
XIV	**Art 140** - Relacionados al cuidado e integridad del espacio público	387.337	38%	38%
III	**Art 27** -Que ponen en riesgo la vida e integridad	254.238	25%	64%
IV	**Art 35** - Que afectan las relaciones entre las personas y las autoridades	123.753	12%	76%
XV	**Art 146** – Comportamientos contrarios en los sistemas de transporte motorizados o servicio público de transporte masivo de pasajeros	56.610	6%	81%
VIII	**Art 92** - Relacionados con el cumplimiento de la normatividad que afectan la actividad económica	41.603	4%	**85%**
-	**Otros artículos**	146.680	15%	**100%**

Fuente: (PONAL, Registro nacional de medidas correctivas , 2018). Elaboración FIP

Asimismo, cuando se analiza la distribución por numeral, se observa que el 45% de los registros corresponden a tres comportamientos. El consumo de alcohol y sustancias psicoactivas en el espacio público es el comportamiento más recurrente con el 23% del total, seguido del porte de armas corto punzantes con el 14% y las riñas en tercer lugar con el 8%. De manera general 10 comportamientos concentran el 75% del total de los registros (ver tabla 4).

Tabla 4. Distribución de numerales a nivel nacional

Artículo	Numeral	Cantidad	% en el Total
Art 140	Consumir alcohol y sustancias psicoactivas en el EP	227.671	23%
Art 27	Portar armas cortopunzantes	144.035	14%
Art 27	Reñir o incitar	81.562	8%
Art 140	Portar sustancias prohibidas en el espacio público	73.350	7%
Art 35	Irrespetar a las autoridades de policía	47.770	5%
Art 140	Ocupar el espacio público indebidamente	43.781	4%
Art 35	Incumplir desacatar orden de policía	41.538	4%
Art 140	Realizar necesidades fisiológicas en el EP	37.145	4%
Art 146	Evadir el pago de la tarifa servicio de trans. público	32.123	3%
Art 92	Desarrollar la actividad económica sin cumplir requisitos	24.839	2%
Otros	Otros	256.407	25%
TOTAL		**1.010.221**	**100%**

Fuente: (PONAL, Registro nacional de medidas correctivas , 2018). Elaboración

emporalmente, la distribución de los comportamientos se da manera similar entre períodos. El consumo de alcohol y sustancias en el espacio público, el porte de armas corto punzantes y las riñas mantienen su lugar durante todos los períodos de análisis. Es importante resaltar que con el paso de los meses existe una mayor concentración de los registros en los primeros tres comportamientos. El consumo de alcohol y sustancias en el espacio público pasa de concentrar el 20% en la etapa pedagógica a 24% en lo corrido del año 2018, el porte de armas corto punzantes pasó del 10% al 16% y las riñas aumentaron un punto porcentual su participación en el conjunto de registros.

La mayoría de los comportamientos sancionados corresponden a conductas en flagrancia. Esta distribución de las conductas identificadas refleja que el trabajo de las autoridades no responde a estrategias focalizadas o a una planeación del servicio de vigilancia asociada a las problemáticas del barrio o del cuadrante, sino que se está concentrando en generar resultados operativos de fácil consecución. Por otro lado, es importante resaltar que una de las principales razones de llamadas a las líneas de emergencia y las quejas más frecuentes de los ciudadanos obedece a los comportamientos relacionados con el ruido. Se evidencia que esa conducta tan sólo concentra el 0.6% del total de los registros.

Un aspecto muy importante es que los comportamientos de irrespeto a la autoridad y el desacato a las órdenes de policía concentran el 9% del total de los registros, presentando incrementos a lo largo de los períodos de análisis. Junto con la percepción de la comunidad tomada de las entrevistas en las ciudades, este porcentaje tan importante en la distribución de las conductas puede interpretarse como un intento de las autoridades por ganar autoridad y respeto, ya que la sanción de estos comportamientos en su mayoría son consecuencia del acercamiento de la autoridad al ciudadano por otras razones.

Otro de los puntos importantes del análisis es lo referente a los comportamientos relacionados con la “ocupación del espacio público violando la normatividad vigente” y “el desarrollo de la actividad económica sin cumplir todos los requisitos”. A diferencia de las conductas en flagrancia, estos dos numerales podrían corresponder con una planeación del servicio de las autoridades asociada a problemáticas priorizadas y focalizadas. Sin embargo, para poder asumir esta idea, es necesario conocer si existen estas iniciativas dentro de la planificación de dichas acciones por parte de las autoridades encargadas. En el capítulo III se hace una reflexión al respecto, ya que consideramos que es en la sanción de estos comportamientos donde se presenta mayor riesgo de abuso de autoridad a la ciudadanía. Por otro lado, también se observó que muchas otras conductas que responden a una planeación del servicio de vigilancia por parte de otras entidades de control concentran porcentajes muy bajos en la distribución de los comportamientos, como la limpieza y recolección de residuos y escombros y malas prácticas habitacionales, los comportamientos

que ponen en riesgo la convivencia por la tenencia de animales, comportamientos contrarios a la integridad urbanística, entre otros.

Aunque es difícil comparar las contravenciones antes de la implementación del código y los comportamientos contrarios a la convivencia registrados en el RNMC ya que existen diferencias sustanciales entre las bases, se pudo establecer que antes del código las contravenciones en el país se concentraban en riñas, este porcentaje se ubicó en promedio alrededor del 50%del total de los registros. El segundo comportamiento más importante se relacionaba con "contrariar la prohibición de fumar" con el 20% respectivamente. Arrojar basuras por su parte aparecía con un 4% y la incitación al consumo de drogas con un 2%. Con la entrada en vigencia del nuevo código, se evidencia un cambio importante en el comportamiento contravencional registrado, las riñas, aunque aparecen dentro del grupo de comportamientos recurrentes, concentra el 8% de los registros, los comportamientos relacionados con la prohibición de fumar concentran menos del 2% del total y arrojar basuras o residuos sólidos al espacio público constituye el 0.4%. Cabe resaltar aquí que antes del 2017 no se sancionaba el consumo de bebidas alcohólicas en el espacio público, que se convierte en el primer comportamiento sancionado con la implementación de la nueva norma.

El CNPC puede sancionar ciudadanos o establecimientos. Para establecer una relación mucho más precisa, el análisis va a considerar por separado los comportamientos que se relacionan con la ciudadanía y los comportamientos en los que incurren los establecimientos. De la totalidad de los registros, el 95% corresponden a comportamientos relacionados con los individuos y el 5% a establecimientos. Se toman como conductas afines con la actividad comercial las registradas en los artículos, 92, 93 y 94. El artículo 92 agrupa los comportamientos relacionados con el cumplimiento de la normatividad que afectan la actividad económica; el artículo 93 contiene los comportamientos relacionados con la seguridad y la tranquilidad y el artículo 94 establece las conductas relacionadas con la salud pública. De manera conjunta los tres artículos agrupan 40 numerales.

Como se observa en la tabla 5, al relativizar la medida, se tiene que la tasa de los comportamientos sancionados que están relacionados con la actividad comercial es mucho mayor que la asociada con personas. En el 2017, 699 establecimientos por cada 10.000 incurrieron en algún comportamiento contrario a la convivencia[5]. Cabe resaltar que, aunque el año 2018 no ha terminado, teniendo en cuenta el aumento de los registros se espera un

[5] Las tasas son calculadas teniendo en cuenta los datos suministrados por el DANE para población y para los establecimientos los registrados por Bavaria como clientes. Si bien esto no recoge la totalidad de establecimientos comerciales del país, constituye una aproximación acertada de la actividad comercial.

aumento considerable. En lo que concierne a las personas esta razón fue de 114 por cada 10.000 habitantes.

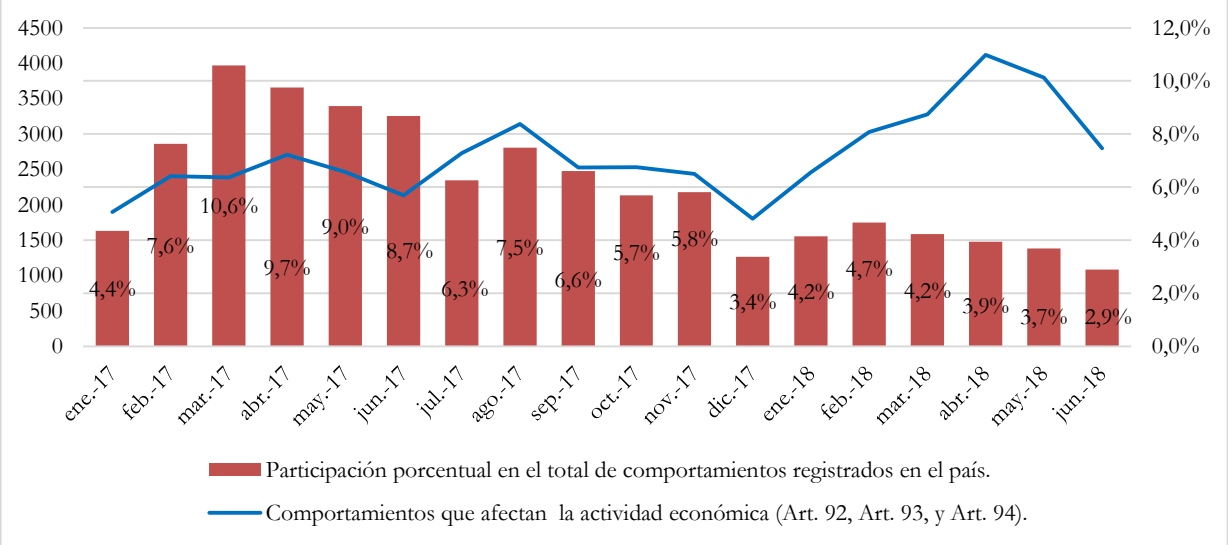
Tabla 5. Tasa comportamientos personas vs establecimientos

Objeto	2017	Tasa 2017 10.000
Establecimientos	27.528	699
Personas	366.082	114
Total	**393.610**	**-**

Fuente: (PONAL, Registro nacional de medidas correctivas , 2018). Elaboración FIP

Entre enero del 2017 y agosto del 2018 se registraron 50.510 comportamientos que afectan la actividad económica. En el primer año de la implementación del CNCP este número se mantuvo relativamente constante, sin embargo, en los primeros cuatro meses de 2018 experimentó un aumento considerable, para iniciar un descenso a partir de mayo. La gráfica 8 muestra la evolución de los comportamientos relacionados con la actividad económica y su participación porcentual en el total de comportamientos.

Gráfica 8. Comportamientos relacionados con la actividad económica



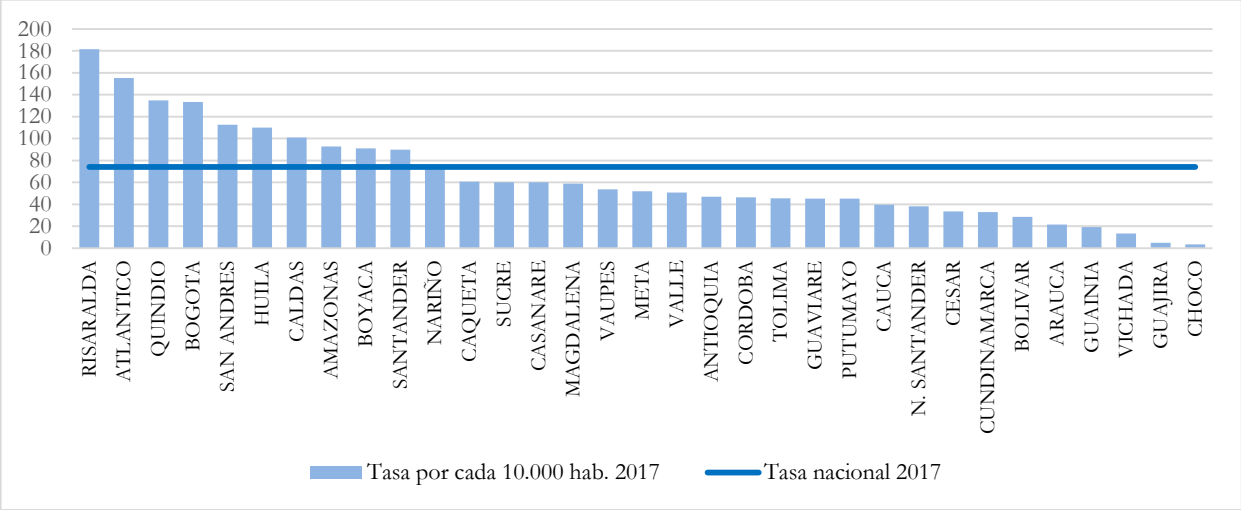
Fuente: Registro nacional de medidas correctivas 2018. Elaboración

Distribución por departamentos

En términos geográficos, para los 18 meses de análisis, el 65% de los comportamientos se ha concentrado en cinco departamentos. Bogotá se ubica en el primer lugar con el 36% del total de los registros, seguido de Atlántico con el 9%, Antioquia y Valle con el 8% cada uno y Santander con el 4%. Cabe resaltar que estos 5 departamentos concentran el 44% de la

población del país. Llama la atención la posición de Atlántico, ya que en términos poblacionales éste se encuentra muy por debajo de los otros departamentos mencionados (ver gráfica 9).

Gráfica 9. Comportamientos asociados a personas



Fuente: (PONAL, Registro nacional de medidas correctivas , 2018). Elaboración FIP

Ahora bien, al obtener una lectura relativa de los registros se observa como otros departamentos ganan importancia. Teniendo en cuenta los comportamientos asociados a personas, además de los departamentos mencionados anteriormente Risaralda, Quindío, Caldas, San Andrés, Huila presentan una proporción importante de comportamientos contrarios a la convivencia por número de habitantes, superando el promedio nacional y en el caso de Huila, Atlántico y Quindío ubicándose por encima de la capital del país.

De manera general el comportamiento relacionado con el consumo de alcohol y sustancias prohibidas en el espacio público ocupa el primer lugar en los departamentos. En Atlántico, Antioquia, Valle y Risaralda la participación de este comportamiento en el total departamental se ubica por encima del 30%, en los demás departamentos este porcentaje se encuentra entre el 15 y el 20%.

El porte de armas, ocupa el primer lugar en Huila y Caldas con el 24% del total de los registros y en Bogotá con el 21%. En Quindío y Risaralda este porcentaje es de 12% y 14% respectivamente. En los departamentos de Atlántico, Antioquia, Valle, Magdalena, Bolívar y Cauca se encuentra entre el 5 y el 10%.

En la mayoría de los departamentos las riñas ocupan el tercer o cuarto lugar, con participaciones cercanas al 10% del total de los comportamientos. Cabe resaltar que en

Santander este porcentaje es de 14%, ubicándose muy por encima de la media nacional (8%). Por el contrario, en Bogotá tiene un peso del 3%.

El porte de sustancias prohibidas en el espacio público en Risaralda y Quindío ocupa un puesto importante concentrando alrededor del 15% del total. En Antioquia y Valle ocupa el segundo lugar con un 11%. En el resto de departamentos se distribuye conforme a la media nacional (7%)

Respecto a las relaciones entre la comunidad y las autoridades, el irrespeto a la autoridad se presenta en todos los departamentos analizados. En San Andrés este comportamiento concentra el 16%, en Magdalena el 11% mientras que en Bogotá el 3%. Es interesante analizar la participación del conjunto de los comportamientos recurrentes relacionados con este artículo: Irrespetar a la autoridad, incumplir o desacatar la orden de policía e impedir o dificultar la identificación frente a las autoridades. En los departamentos de San Andrés y Magdalena el porcentaje del conjunto de comportamientos es muy elevado, sobrepasando la media nacional más de dos veces. Cabe resaltar también departamentos como Bolívar y Atlántico y Santander. Llama la atención que existe una mayor concentración de estos comportamientos en los departamentos de la costa en donde hay una larga tradición de informalidad y flexibilidad con el cumplimiento de la ley (ver tabla 6). Como se había mencionado anteriormente, la sanción de este comportamiento resulta uno de los elementos más importantes en el análisis del Código, no es normal ni coherente que de manera general este grupo de comportamientos concentre más del 10% del total de registros. Con alarma se observa cómo en algunos departamentos este concentre entre 15% y 27% de los registros.

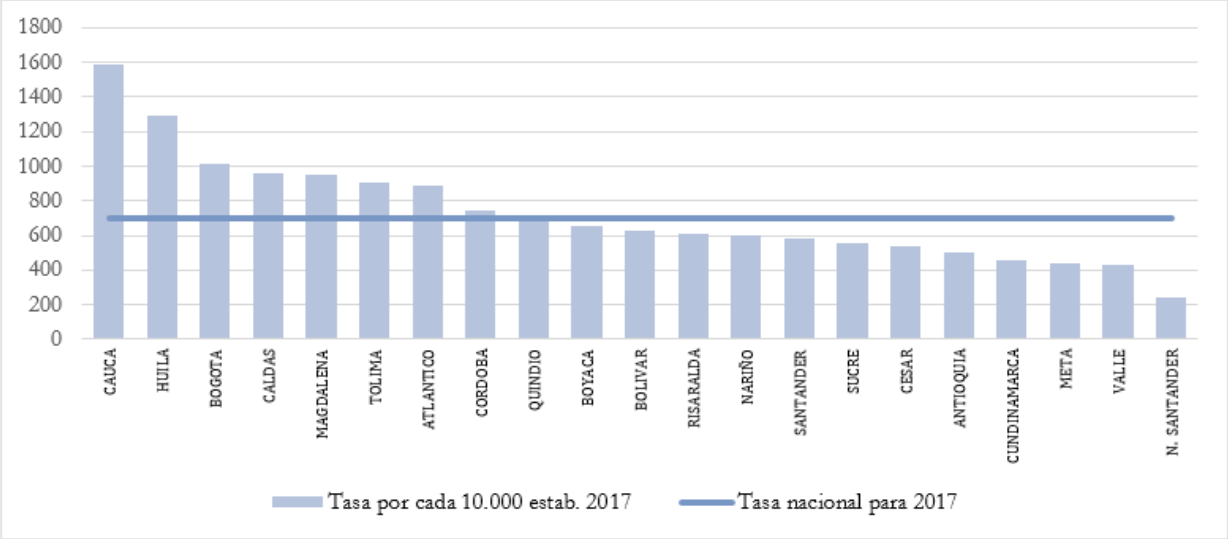
Tabla 6. Comportamientos "relaciones con las autoridades"

D/pto	Irrespetar a las autoridades de policía	Incumplir, desacatar, la orden de policía	Impedir, dificultar la identificación	Total
San Andrés	16%	7%	4%	27%
Magdalena	11%	7%	3%	21%
Bolívar	8%	6%	3%	17%
Atlántico	7%	6%	3%	16%
Santander	7%	5%	2%	14%
Valle	5%	5%	2%	12%
Nacional	**5%**	**4%**	**2%**	**11%**
Antioquia	6%	5%	0%	11%
Cauca	6%	4%	0%	10%
Caldas	5%	3%	2%	10%
Quindío	4%	3%	2%	9%
Huila	4%	3%	0%	7%
Bogotá	3%	3%	0%	6%
Risaralda	3%	2%	0%	5%

Fuente: (PONAL, Registro nacional de medidas correctivas , 2018)Elaboración FIP

Respecto a la tasa asociada a establecimientos comerciales, además de Bogotá y Atlántico que siguen manteniéndose encima de la línea nacional, departamentos como Cauca, Huila, Caldas, Magdalena sobresalen de manera importante sobre el resto de departamentos. (ver Gráfica 10).

Gráfica 10. Comportamientos asociados a establecimientos comerciales



Fuente: (PONAL, Registro nacional de medidas correctivas , 2018). Elaboración FIP

En lo relacionado con la actividad comercial, el comportamiento más recurrente es "el desarrollo de la actividad comercial sin cumplir los requisitos necesarios" con un 2% en la distribución nacional. En la escala departamental, con excepción de Antioquia, este comportamiento no ocupa un puesto en el top 10 de los departamentos más grandes. En Huila, Cauca y Caldas, el comportamiento de "Comprar, alquilar o usar equipo terminal móvil con reporte de hurto…" desplaza a ese comportamiento constituyendo entre 2% a 5%.

Teniendo en cuenta los elementos resaltados, se podría concluir que la aplicación del código no se ha dado de manera homogénea en los departamentos. Aunque la gran mayoría de departamentos se corresponde con la distribución nacional, la posición de los comportamientos dentro del grupo de comportamientos más recurrentes varía sensiblemente en cada uno de ellos. Eso da cuenta de las problemáticas propias de los territorios, y muestra elementos interesantes, como las relaciones entre las autoridades y la comunidad, o los comportamientos contrarios a la convivencia en los que incurren los comercios en las diferentes regiones.

Distribución por ciudades

El 50% de los comportamientos relacionados con los individuos se concentra en cuatro ciudades: Bogotá, Barranquilla, Cali y Medellín, las cuales agrupan aproximadamente el 30% de la población total del país.

En la tabla 7 se puede observar que la posición en el ranking nacional según el número de comportamientos registrados no es acorde a distribución demográfica del país. Bogotá recoge el 16% de la población del país y concentra el 36% del total de los registros. Barranquilla es la cuarta ciudad con más habitantes y se encuentra en el segundo lugar del ranking con el 6%. Pasto y Pereira se ubican por encima de Bucaramanga.

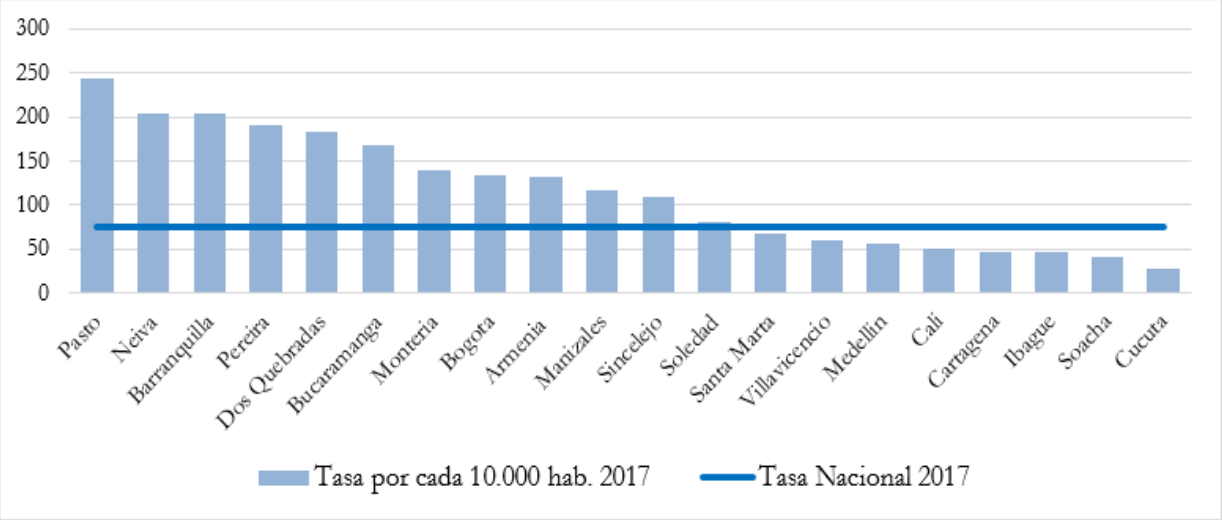
Tabla 7. Distribución comportamientos contrarios a la convivencia. Ranking nacional

Ciudad	Registros	%Total Nal	Población	% Población	Tasa (10.000)
Bogotá	342.008	35,8%	8.080.734	16,4%	423
Barranquilla	56.518	5,9%	1.228.271	2,5%	460
Cali	48.268	5,1%	2.420.114	4,9%	199
Medellín	40.058	4,2%	2.508.452	5,1%	160
Pasto	21.427	2,2%	450.645	0,9%	475
Pereira	20.215	2,1%	474.335	1,0%	426
Bucaramanga	19.695	2,1%	528.497	1,1%	373
Soledad	15.731	1,6%	649.111	1,3%	242
Neiva	13.543	1,4%	345.806	0,7%	392
Manizales	12.676	1,3%	398.830	0,8%	318
Montería	12.482	1,3%	453.931	0,9%	275
Villavicencio	11.741	1,2%	506.012	1,0%	232
Cartagena	11.169	1,2%	1.024.882	2,1%	109
Ibagué	10.003	1,0%	564.076	1,1%	177
Dos Quebradas	9.214	1,0%	202.795	0,4%	454
Armenia	8.762	0,9%	299.712	0,6%	292
Santa Marta	8.455	0,9%	499.391	1,0%	169
Cúcuta	7.623	0,8%	662.673	1,3%	115
Soacha	6.482	0,7%	533.718	1,1%	121

Fuente: (PONAL, Registro nacional de medidas correctivas , 2018). Elaboración FIP

Si se observan las tasas se encuentra que la incidencia de comportamientos contrarios a la convivencia en ciudades intermedias como Pasto, Neiva, Pereira, Dos Quebradas, Bucaramanga o Montería es mayor que en Bogotá, Cali o Medellín. Cabe resaltar que la tasa de Barranquilla también se encuentra por encima de Bogotá y de la media nacional (ver gráfica 11).

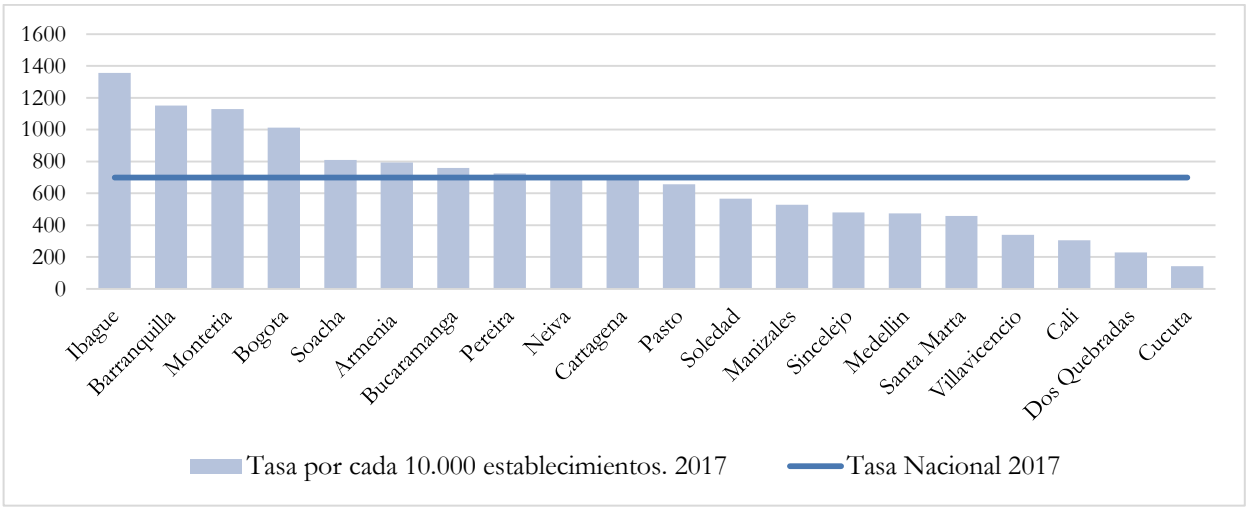
Gráfica 11. Tasa de comportamientos contrarios a la convivencia individuos



Fuente: (PONAL, Registro nacional de medidas correctivas , 2018). Elaboración FIP

En cuanto a establecimientos las ciudades con más incidencia resultan Ibagué, Barranquilla, Montería y Bogotá (ver gráfica 12).

Gráfica 12. Comportamientos asociados a establecimientos comerciales



Fuente: (PONAL, Registro nacional de medidas correctivas , 2018). Elaboración FIP

En las ciudades de estudio, se evidencia una distribución particular relacionadas con las problemáticas locales. De manera general el comportamiento mas recurrente es el de consumir alcohol y sustancias psicoactivas en el espacio público.

Bogotá

El porte de armas cortopunzantes constituye el comportamiento más recurrente de la ciudad, con el 21% de los casos. En segundo lugar aparece el consumo de alcohol y sustancias prohibidas con el 20%. Respecto a las relaciones con las autoridades, dos comportamientos aparecen dentro del grupo de los 10 más repetidos: incumplir o desacatar las órdenes de polícia e irrespetar a las autoridades sumando 6% en su conjunto. Las riñas concentran el 3% del total (ver tabla 8).

Aunque hay sistemas de transporte masivo en todo el país, cabe señalar que Bogotá acapara casi la totalidad de registros relacionados con la "evasión de pago de la tarifa del sistema de trasporte público" adicionalmente el comportamiento de "ingresar y salir de las estaciones o portales por sitios distintos a las puertas designadas para el efecto" concentra el 5% del total de la ciudad. La ocupación indebida del espacio público, aparece en cuarto lugar concentrando el 7% del total.

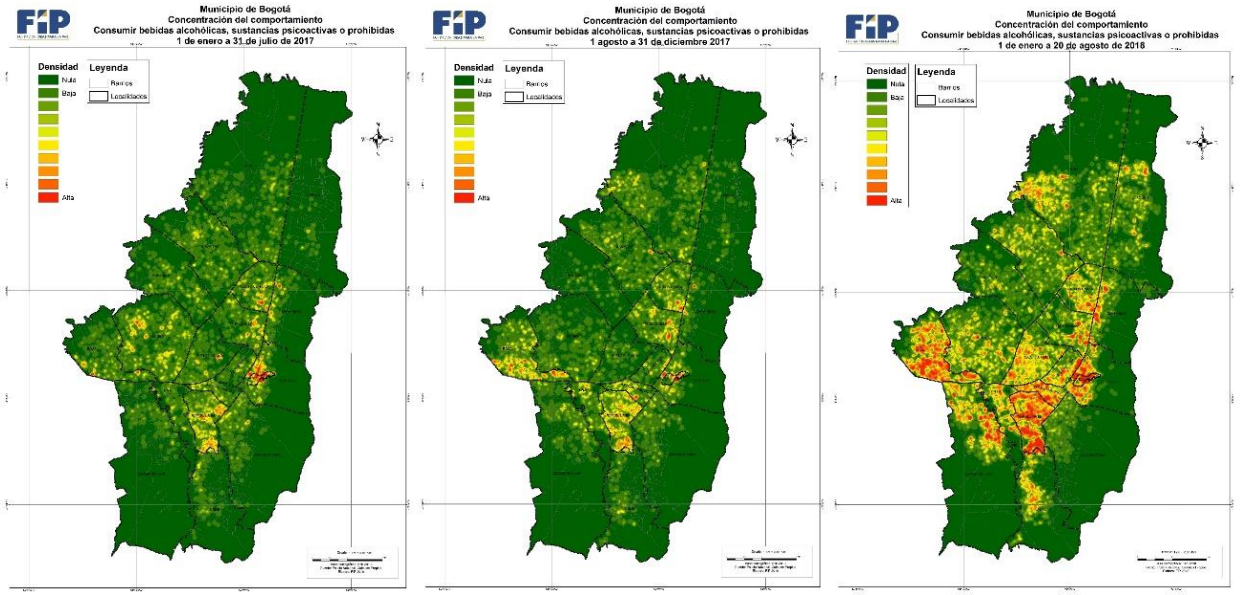
Al revisar el registro de contravenciones antes del código se obtiene que cerca del 45% de las conductas estaban relacionadas con riñas, mientras en la nueva distribución esto solo representa el 3% del total. Contrariar la prohibición de fumar alcanzaba un 16%, y quebrantar los horarios establecidos para los comercios el 11%. Ninguno de estos comportamientos aparece en el grupo de recurrentes una vez implementado el nuevo Código.

Tabla 8. Comportamientos contrarios a la convivencia en Bogotá

Artículo	Comportamiento	Registros	%Total
Art 27	Portar armas cortopunzantes	76.110	21%
Art 140	Consumir alcohol y sus. en EP	70.693	20%
Art 146	Evadir el pago de la tarifa de transporte	30.168	8%
Art 140	Ocupar indebido el espacio público	25.293	7%
Art 146	Ingresar y salir de las estaciones por lugares prohibidos	18.900	5%
Art 140	Portar sustancias prohibidas en el espacio público	15.996	4%
Art 27	Reñir oincitar	12.422	3%
Art 35	Incumplir, desacatar, la orden de policía	11.544	3%
Art 140	necesidades fisiológicas en el espacio público	11.330	3%
Art 35	Irrespetar a las autoridades de policía	9.512	3%
	Otros	77.439	22%
TOTAL	-	**359.407**	**100%**

Fuente: (PONAL, Registro nacional de medidas correctivas , 2018). Elaboración FIP

Mapa 1. Evolución del comportamiento "Consumo de alcohol y sustancias psicoactivas en el espacio Público"

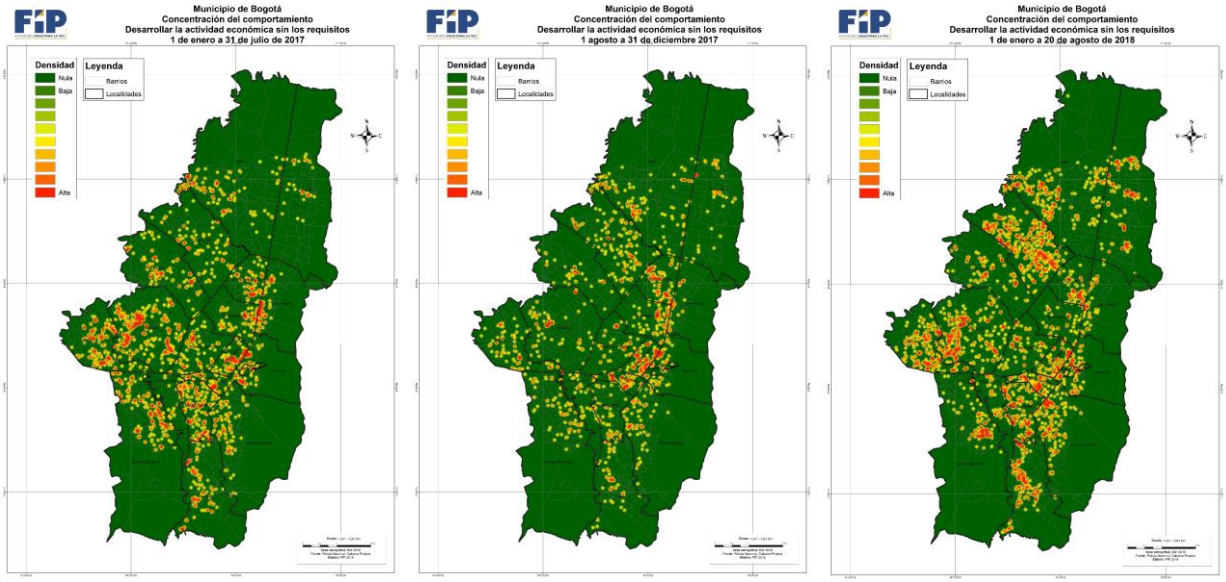


Fuente: (PONAL, Registro nacional de medidas correctivas , 2018). Elaboración FIP

De manera general, el análisis de densidad de los comportamientos sancionados relacionados con el consumo de alcohol y sustancias psicoactivas en el espacio público muestra que en los dos primeros períodos existe un comportamiento similar en la ubicación e intensidad de las zonas donde se concentran estos comportamientos, esto es en las localidades de Kennedy, Bosa, Tunjuelito y el centro de la ciudad. En el último período aumenta la intensidad refirmando las altas concentraciones en las localidades de la periferia, sobre todo hacia el sur de la ciudad, en las cuales el uso del suelo tiende a ser mixto. Esta distribución en el espacio es similar dentro del grupo de comportamientos recurrentes en la ciudad.

Por otro lado, en lo relacionado con los comportamientos que afectan la actividad económica (desarrollo de actividad sin cumplir con los requisitos vigentes) existe una concentración que se mantiene en los tres períodos, pero presenta una mayor dispersión en comparación con los otros comportamientos sancionados (ej. alcohol). Como se observa en el mapa 2, no hay grandes zonas de alta intensidad, sino que se configuran corredores marcados por puntos de alta concentración del comportamiento, es decir pequeñas concentraciones distribuidas en el espacio. En el último período se hacen más evidentes las concentraciones en la localidad de Engativá, en la zona sur de suba, Ciudad bolívar y Usme. Cabe resaltar que los comportamientos sancionados por irrespeto a la autoridad generalmente se encuentran ubicados muy cerca de los lugares donde otros comportamientos han sido sancionados.

Mapa 2. Evolución del comportamiento "desarrollar actividad económica sin cumplir los requisitos"



Fuente: (PONAL, Registro nacional de medidas correctivas , 2018). Elaboración FIP

Cali

En Cali el consumo de alcohol y sustancias psicoactivas en el espacio ocupa el primer lugar concentrado en 35% de todos los comportamientos. Este porcentaje está muy por encima del nacional. El porte de sustancias prohibidas en el espacio público constituye el segundo puesto con el 11%. El tercer comportamiento (9%) está relacionado con los comportamientos que afectan la tranquilidad y las relaciones respetuosas de las personas, dentro de los cuales sobresale el consumo de sustancias alcohólicas o sustancias en sitios prohibidos. Cabe resaltar como en Cali el 55% de los comportamientos están relacionados con alcohol, drogas y sustancias prohibidas. Esto coincide con el estigma policial de la ciudad y refleja los fenómenos propios de los territorios (ver tabla 9).

Respecto a las relaciones con las autoridades, tomando los tres comportamientos más recurrentes en su conjunto, irrespeto a las autoridades, el desacato de las órdenes de policía y dificultar la identificación concentran el 10%. Las riñas ocupan el cuarto lugar concentrando el 7% del total de comportamientos. El comportamiento de agredir físicamente a personas por cualquier medio aparece de décimo y no está incluido en el top nacional. Con respecto a la distribución contravencional anterior al código, las riñas concentraban cerca de la mitad de todos los registros y las conductas relacionadas con contrariar la prohibición de fumar alrededor del 30%. En la distribución actual las riñas se ubican en cuarto lugar, por debajo de comportamientos relacionados con el consumo de alcohol y porte de sustancias prohibidas.

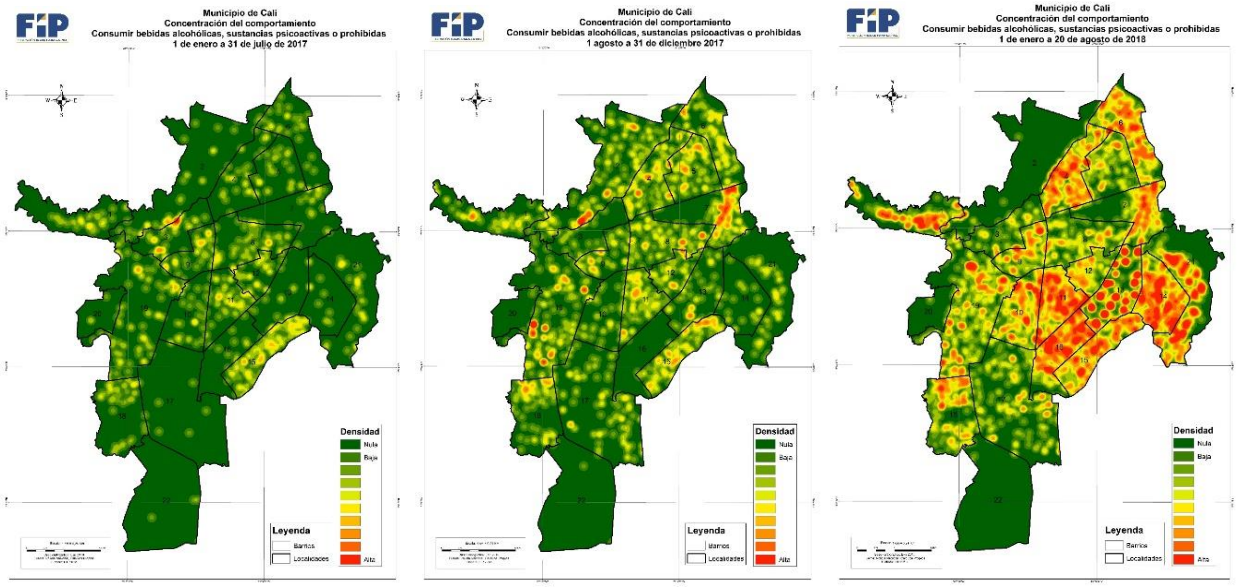
Tabla 9. Comportamientos contrarios a la convivencia en Cali

Artículo	Comportamiento	Registros	%TOTAL
Art 140	Consumir alcohol y sus. en EP	17.426	35%
Art 140	Portar sustancias prohibidas en el espacio público	5.643	11%
Art 33	En espacio público,(consumo de alcohol y sustancias)	4.226	9%
Art 27	Reñir o incitar	3.449	7%
Art 35	Irrespetar a las autoridades de policía	2.132	4%
Art 35	Incumplir, desacatar, la orden de policía	2.110	4%
Art 27	Portar armas cortopunzantes	2.068	4%
Art 140	necesidades fisiológicas en el EP	998	2%
Art 35	Impedir, dificultar identificación	945	2%
Art 27	Agredir físicamente a personas por cualquier medio	624	1%
	Otros	9.879	20%
TOTAL	-	**49.500**	**100%**

Fuente: (PONAL, Registro nacional de medidas correctivas , 2018)Elaboración FIP

La distribución espacial de los comportamientos relacionados con el consumo de alcohol y sustancias psicoactivas que se presenta en el mapa 3, muestra altas concentraciones en la zona oriental de la ciudad, donde a través de los períodos se conservan concentraciones definidas, tal como las comunas 1, 7, 3, 13, 15 y 21. En el tercer período se evidencia un aumento significativo en la intensidad de las concentraciones en la zona centro oriente, especialmente en las comunas 11 y 16. En el resto de comportamientos recurrentes la distribución es similar.

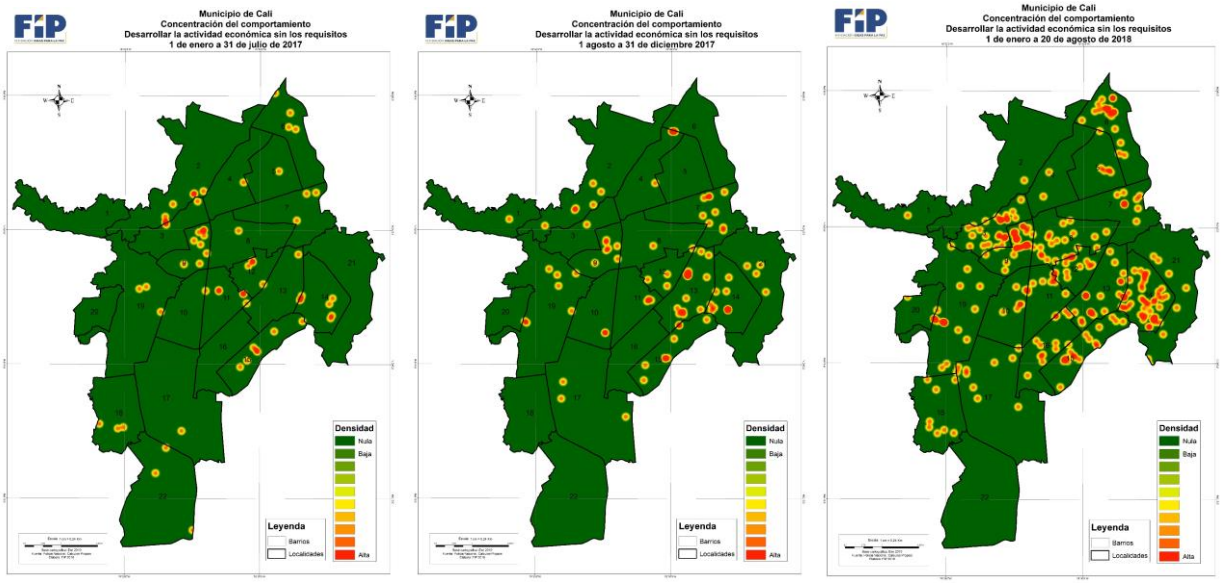
Mapa 3. Evolución del comportamiento "Consumo de alcohol y sustancias psicoactivas en el espacio público"



Fuente: (PONAL, Registro nacional de medidas correctivas , 2018).Elaboración FIP

En cuanto a la distribución espacial de los comportamientos que afectan la actividad económica se encontró que de manera general hay puntos de alta concentración de comportamientos dispersos a lo largo de la ciudad, el tamaño de dichas concentraciones es pequeño. Se observa cómo con el paso del tiempo, aumenta el número de puntos de alta intensidad, pero no su tamaño. En el tercer periodo el mayor número de puntos se encuentran en las comunas 9 y 14. Por su parte en la comuna 22 se pasaron de registrar algunos comportamientos en la etapa pedagógica a ninguno en los siguientes dos períodos.

Mapa 4. Evolución del comportamiento" Desarrollar actividad económica sin los requisitos vigentes"



Fuente: (PONAL, Registro nacional de medidas correctivas , 2018)Elaboración FIP

Estudio de caso

A partir de la información de las llamadas a la línea de atención 1,2,3 obtenida en Cali y la información de resultados operativos de la policía nacional se pretende analizar las razones por las cuales se concentran los registros en determinadas zonas de la ciudad y si ésta puede ser explicada por relaciones que se entretejen entre variables a través del uso de la técnica RTM, explicada anteriormente (Caplan & Kennedy, 2013)

Por un lado, el modelo plantea una relación de los comportamientos sancionados con algunas variables que describen "la problemática" como las llamadas a la línea de atención por razones de orden público, narcóticos, riñas (armas corto punzantes y armas de fuego) y por el otro lado con variables que describen "resultados operativos" como capturas por

estupefacientes y capturas por homicidios, lesiones personales, hurto y porte de armas de fuego.

Para el comportamiento de consumo de alcohol y sustancias psicoactivas en el espacio público, se obtiene que, inicialmente durante el periodo pedagógico los comportamientos sancionados se relacionaban fuertemente con las llamadas realizadas por la comunidad a la línea de atención, principalmente por razones de orden público y narcóticos. Estas relaciones se basaban en la proximidad de las llamadas y el punto donde era sancionado el comportamiento. Durante los primeros seis meses del año 2018, esta relación dejo de ser significativa, se observa como los comportamientos sancionados dejaron de ubicarse cerca de donde se generaban las llamadas de la comunidad.

Por el contrario de lo ocurrido en el primer período, en el primer semestre de 2018 se observan relaciones significativas en los puntos donde ya existe un comportamiento sancionado, específicamente el comportamiento de irrespeto a la autoridad gana un peso importante. La proximidad entre los comportamientos de consumo en el espacio público y el porte de sustancias prohibidas es mucho mayor. Adicionalmente existen relaciones de proximidad con las capturas, lo que podría señalar una concentración de los comportamientos sancionados asociada más con el ejercicio operativo que con las denuncias de la comunidad.

De manera similar, la concentración del comportamiento de desarrollar la actividad económica sin los requisitos vigentes responde, sobretodo en el primer semestre de 2018 a las variables operativas. Se evidencian relaciones de proximidad entre las capturas de homicidio y por estupefacientes. Asimismo, con las sanciones por riñas y por porte de sustancias prohibidas.

En general, los resultados del análisis espacial sugieren que, hay indicios de que la aplicación de la norma está relacionada en mayor medida con la operatividad de la policía y la obtención de resultados de fácil consecución y no a la respuesta efectiva de las necesidades expresadas por la comunidad.

Medellín

En Medellín de manera similar a Cali, el consumo de alcohol y de sustancias psicoactivas en el espacio público sobrepasa considerablemente la media nacional, concentrando el 38% del total. El porte de sustancias prohibidas concentra un 12%. De esta manera se observa que más de la mitad de los comportamientos se relacionan con consumo de alcohol y sustancias. En conjunto los tres comportamientos que afectan las relaciones con la autoridad concentran el 13%. Las riñas el 5%. El comportamiento relacionado con el desarrollo de la

actividad económica sin cumplir los requisitos vigentes obtiene el 3% de los registros, porcentaje que es mucho mayor que en otras ciudades (ver tabla 10).

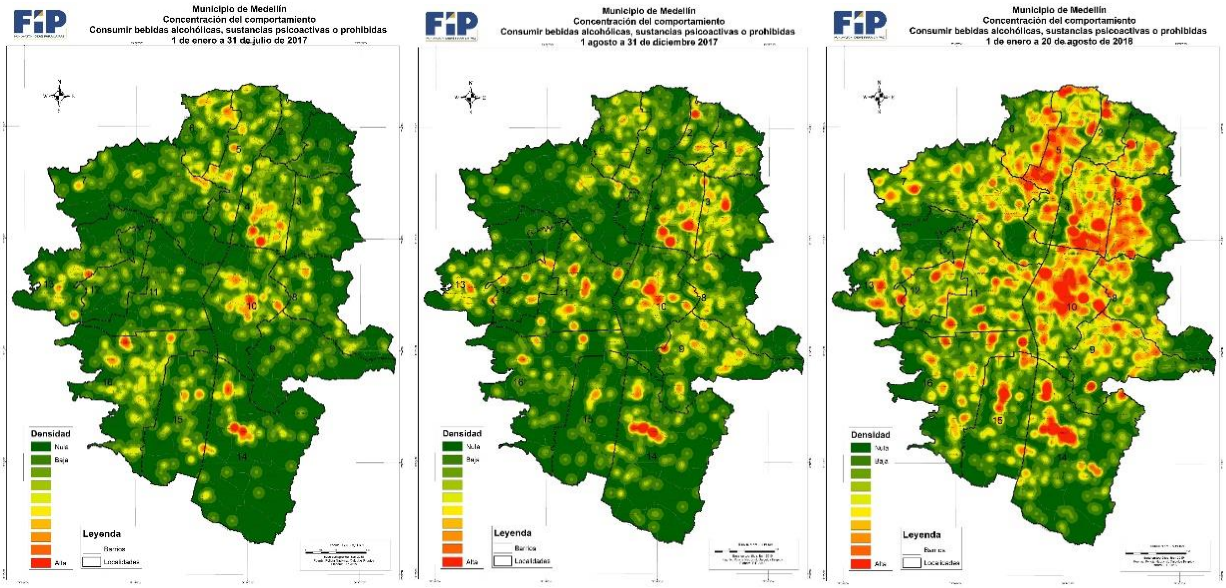
Tabla 10. Comportamientos contrarios a la convivencia en Medellín

Artículo	Comportamiento	Registros	%TOTAL
Art 140	Consumir alcohol y sus. en EP	16.096	38%
Art 140	Portar sustancias prohibidas en el espacio público	5.117	12%
Art 35	Irrespetar a las autoridades de policía	2.384	6%
Art 27	Reñir o incitar	2.231	5%
Art 35	Incumplir, desacatar, la orden de policía	1.948	5%
Art 27	Portar armas cortopunzantes	1.609	4%
Art 92	actividad económica sin cumplir requisitos	1.249	3%
Art 33	En espacio público,(consumo de alcohol y sustancias)	1.183	3%
Art 140	necesidades fisiológicas en el EP	1.081	3%
Art 35	Impedir, dificultar identificación	877	2%
	Otros	8.576	20%
TOTAL	-	**42.351**	**100%**

Fuente: *(PONAL, Registro nacional de medidas correctivas , 2018)*Elaboración FIP 2018

En la distribución de las conductas contravencionales anterior al Código aparece en primer renglón "contrariar la prohibición de fumar" con el 34%, las riñas con un 20%, deambular en estado de embriaguez con el 13% y la incitación al consumo de drogas con el 6%. Al compararla con la actual se tiene que las riñas concentran un porcentaje mucho menor al que históricamente se había registrado. Debido a las diferencias de registro de la base no se puede establecer si dentro de las "prohibiciones de fumar" se incluía el consumo de sustancias en el espacio público.

Mapa 5. Evolución comportamiento "Consumir alcohol y sustancias psicoactivas en el espacio público"

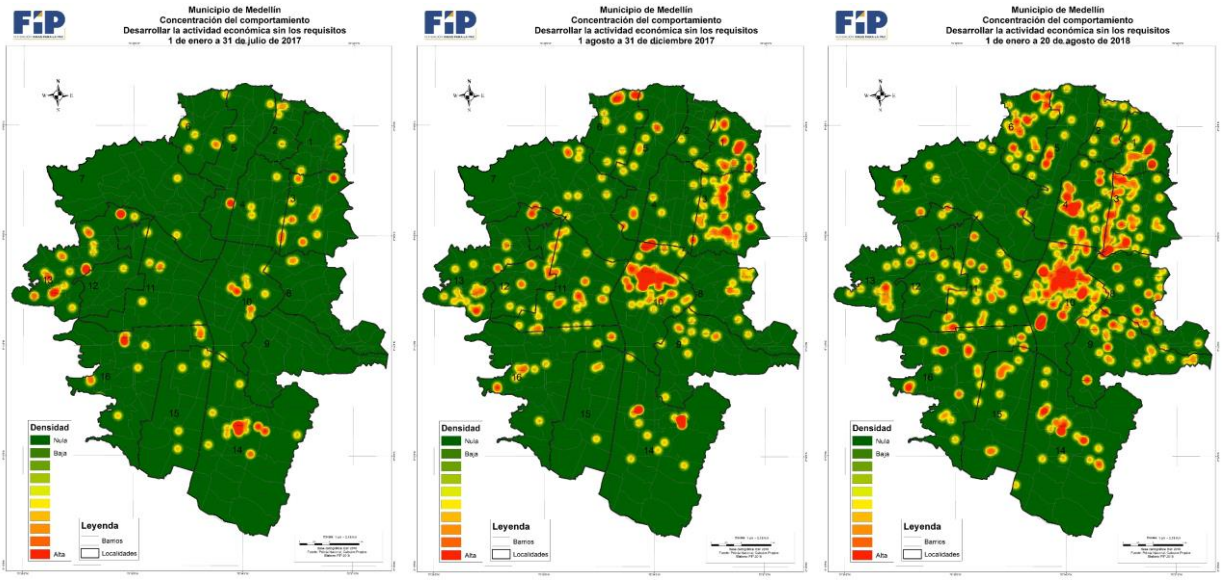


Fuente: (PONAL, Registro nacional de medidas correctivas , 2018). Elaboración FIP

En cuanto a la distribución espacial de los comportamientos relacionados con consumir alcohol y sustancias psicoactivas en el espacio público, se encuentra que no existen diferencias significativas entre el primer y el segundo período, en estos aparecen pequeñas zonas de altas concentraciones. En el tercer periodo éstas se expanden de una manera importante especialmente en las comunas 3, 4, 5 y 10 tal como se puede observar en el mapa 5. En general los comportamientos sancionados se distribuyen a lo largo y ancho de la ciudad. De manera similar el porte de sustancias prohibidas en el espacio público se distribuye ampliamente por toda la ciudad. Se observan zonas más densas en las comunas 4, 5 y 10. En lo corrido del año 2018 se evidencia la aparición de muchas más áreas de alta concentración, sobre todo en las comunas ubicadas en el centro oriente. (ver mapa 5)

En lo relacionado con los comportamientos que afectan la actividad económica, la ciudad mantiene pequeñas concentraciones durante los tres períodos, pero a diferencia de las otras ciudades, se observa una expansión importante de tres focos ubicados en la comuna 3, 4 y 10.

Mapa 6. Evolución comportamiento "Desarrollar actividad económica sin los requisitos vigente".



Fuente: (PONAL, Registro nacional de medidas correctivas , 2018). Elaboración FIP

Barranquilla

Observando la distribución de los comportamientos se puede observar cómo cambian las problemáticas en Barranquilla con respecto a Medellín y Cali (ver tabla 11). Aunque el consumo de alcohol y sustancias sigue apareciendo en el primer lugar, otros comportamientos ganan peso dentro de la distribución. Ocupar el espacio público de forma

indebida, irrespetar a las autoridades, incluso realizar necesidades fisiológicas en el espacio público aparecen por encima del porte de sustancias psicoactivas y el porte de armas corto punzantes. Sobre este tema, en el trabajo de campo realizado las autoridades identificaron que la gran cantidad de "terrazas" o espacios al aire libre destinado para el consumo de alcohol que existen en la ciudad configuran una problemática importante en relación con el espacio público. Las personas y comerciantes por su parte reclaman el derecho de utilizar el antejardín para el consumo, generando tensiones entre la comunidad y las autoridades. Por otra parte, el 2% de los comportamientos se relacionan con el desarrollo de la actividad económica sin cumplir con la normatividad vigente. Con respecto a eso, los comerciantes de la ciudad han realizado varias manifestaciones protestando contra la arbitrariedad en los procesos adelantados por la policía y la administración municipal, más adelante se profundizará sobre este aspecto.

Tabla 11. Comportamientos contrarios a la convivencia Barranquilla

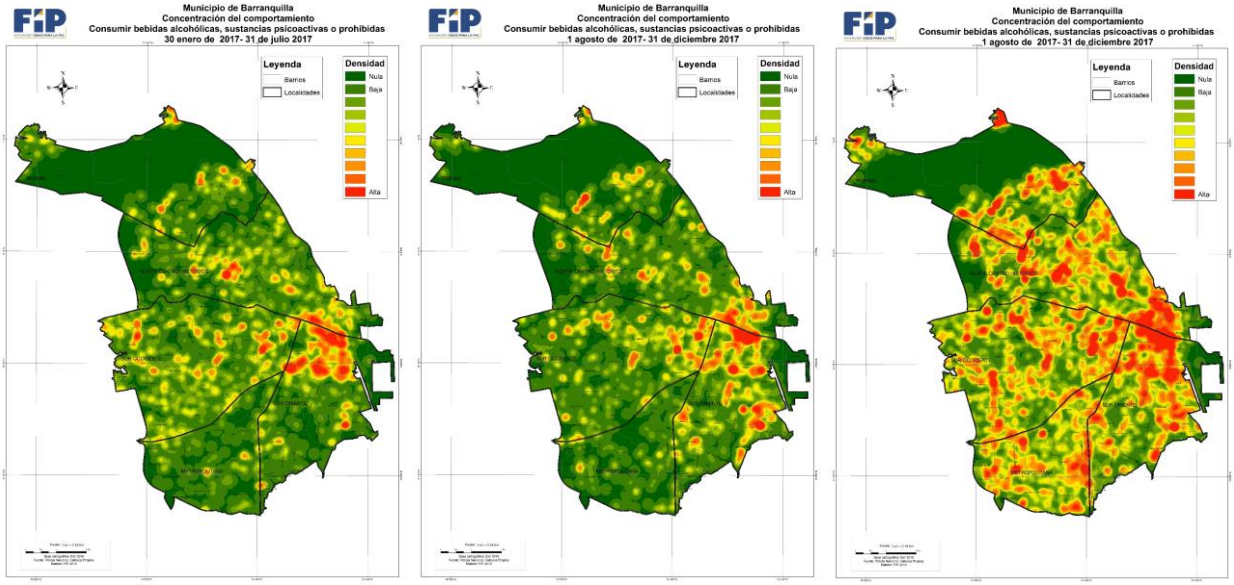
Artículo	Comportamiento	Registros	%TOTAL
Art 140	Consumir alcohol y sus. en EP	19.910	34%
Art 27	Reñir o incitar	4.936	8%
Art 140	Ocupar indebido el espacio público	4.220	7%
Art 35	Irrespetar a las autoridades de policía	4.061	7%
Art 140	necesidades fisiológicas en el EP	4.008	7%
Art 140	Portar sustancias prohibidas en el espacio público	3.873	7%
Art 35	Incumplir, desacatar, la orden de policía	3.148	5%
Art 27	Portar armas cortopunzantes	2.470	4%
Art 35	Impedir, dificultar identificación	1.386	2%
Art 92	actividad económica sin cumplir requisitos	1.087	2%
	Otros	9.368	16%
TOTAL	-	**58.467**	**100%**

Fuente: (PONAL, Registro nacional de medidas correctivas , 2018). Elaboración FIP 2018

Antes del código, las riñas concentraban más del 50% de las contravenciones, seguidas de "arrojar basuras". Si bien es cierto que las riñas ocupan el segundo lugar en la distribución actual este porcentaje es muy inferior a la tendencia histórica. Por su parte arrojar basuras desaparece del grupo de los comportamientos recurrentes.

En cuanto a la distribución espacial de los comportamientos se observa cómo a través de los períodos analizados la intensidad de las concentraciones aumenta significativamente, especialmente en el suroriente de la ciudad (ver mapa 7). Las pequeñas manchas rojas observadas en los primeros dos períodos sufren aumentos de tamaño en lo corrido del 2018. Es importante resaltar que en la zona "metropolitana" no se observaron concentraciones importantes en las primeras dos etapas, sin embargo, en el último periodo se configuran nuevos puntos de alta intensidad en esa zona.

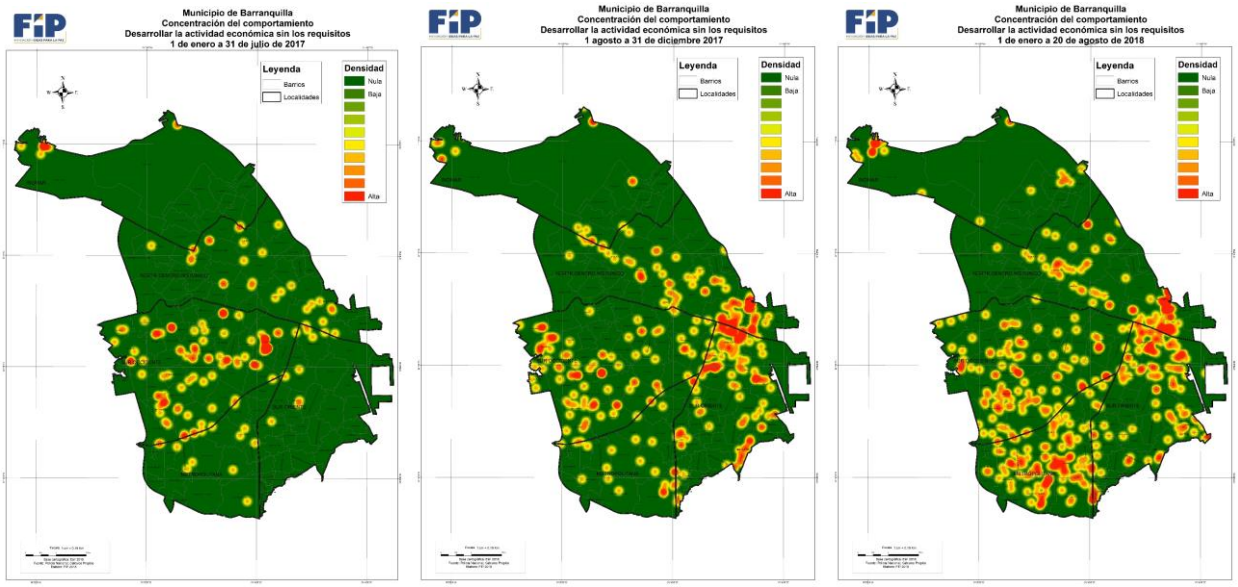
Mapa 1. Evolución comportamiento "Consumir bebidas alcohólicas y sustancias psicoactivas en espacio público".



Fuente: (PONAL, Registro nacional de medidas correctivas , 2018)Elaboración FIP 2018

De manera similar se observa que, para el comportamiento relacionado con el desarrollo de la actividad económica sin cumplir los requisitos, existen puntos de alta densidad en la zona "metropolitana" que se profundizan en el último período (ver mapa 8). De manera similar a las otras ciudades existen numerosos puntos de alta intensidad distribuidos a lo largo de la ciudad y que son consistentes en el tiempo.

Mapa 8. "Desarrollar actividad económica sin cumplir requisitos vigentes"



Fuente: (PONAL, Registro nacional de medidas correctivas , 2018)Elaboración FIP 2018

Bucaramanga

Además del consumo de alcohol y sustancias en el espacio público, las riñas constituyen una proporción muy importante dentro de la distribución de comportamientos; esta proporción es muy alta con respecto al resto de ciudades analizadas. El porte de armas corto punzantes, que está relacionado con el anterior comportamiento, también presenta un significativo porcentaje. La agresión física a personas por cualquier medio hace parte de los comportamientos más recurrentes, a diferencia de lo encontrado en otras ciudades. Los comportamientos relacionados con la actividad económica obtienen un 2% del total de registros (ver tabla 12).

Tabla 12. Comportamiento contravencional en Bucaramanga

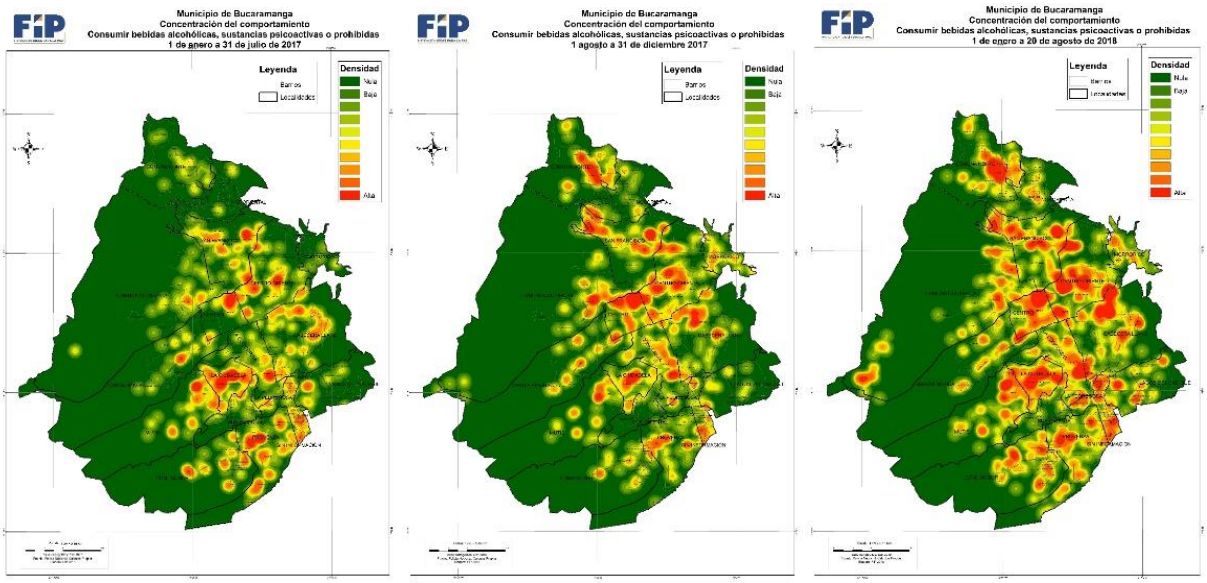
Artículo	Comportamiento	Registros	%TOTAL
Art 140	Consumir alcohol y sus. en EP	5.200	25%
Art 27	Reñir o incitar	2.525	12%
Art 27	Portar armas cortopunzantes	2.273	11%
Art 140	Portar sustancias prohibidas en el espacio público	1.884	9%
Art 140	Ocupar indebido el espacio público	1.489	7%
Art 35	Irrespetar a las autoridades de policía	1.359	7%
Art 35	Incumplir, desacatar, la orden de policía	1.174	6%
Art 92	actividad económica sin cumplir requisitos	470	2%
Art 27	Agredir físicamente a personas por cualquier medio	443	2%
Art 140	necesidades fisiológicas en el EP	382	2%
	Otros	3.411	17%
TOTAL		**20.610**	**100%**

Fuente: (PONAL, Registro nacional de medidas correctivas , 2018). Elaboración FIP 2018

Según el registro de las contravenciones, en el 2014 las riñas concentraban el 96% del total. En la actual distribución las riñas, aunque concentran un porcentaje importante no es tan representativo. La disposición y manejo de basuras y escombros desaparece del grupo de comportamientos recurrentes.

De manera general la distribución espacial de los comportamientos relacionados con el consumo de alcohol y sustancias psicoactivas se observa que existen zonas de alta densidad distribuidas en toda la ciudad, en las que resaltan el sector del centro, los sectores de Cabecera, San Francisco y la comuna norte. (ver mapa 9). Conforme pasan los meses se evidencia una expansión de los mismos nichos, aumentando de tamaño las zonas de alta concentración.

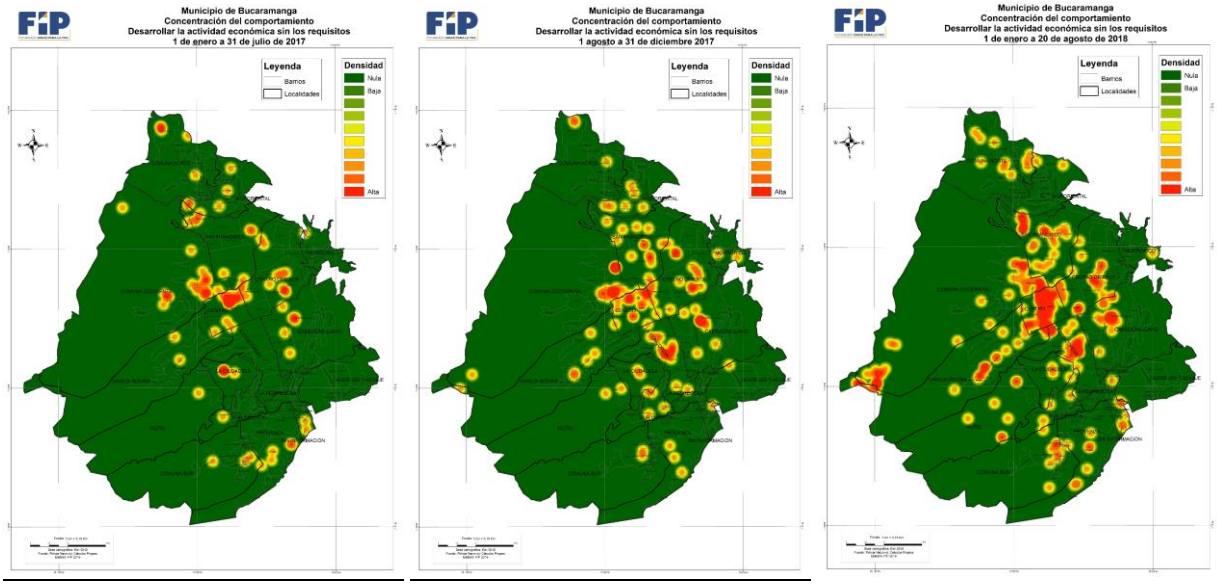
Mapa 2. Evolución comportamiento "Consumir alcohol y sustancias psicoactivas en el espacio público"



Fuente: (PONAL, Registro nacional de medidas correctivas , 2018). Elaboración FIP 2018

En cuanto al comportamiento relacionado con la actividad económica, a través de los períodos se mantienen pequeñas concentraciones de alta intensidad. Se observan manchas más grandes en la zona centro. La expansión en el tercer período se da en los mismos nichos, entre los cuales se destacan los sectores de la Concordia, Ciudadela Real de minas y San Francisco. (ver mapa 10).

Mapa 10. Evolución comportamiento "Desarrollar la actividad económica sin los requisitos vigentes"



Fuente: (PONAL, Registro nacional de medidas correctivas , 2018). Elaboración FIP 2018

En términos generales, en cada una de las cinco ciudades de estudio los 10 comportamientos recurrentes concentran entre el 75 y el 80% del total de los registros. Dejando a un lado el consumo de alcohol y sustancias en el espacio público, se observa cómo la distribución de los comportamientos sancionados da cuenta de la heterogeneidad de las ciudades y las problemáticas urbanas específicas.

Análisis de la imposición de medidas correctivas

Para quienes incurran en alguno de los comportamientos contrarios a la convivencia el CNPC contempla entre una y cuatro medidas correctivas. Según se consigna en el código, "*las medidas correctivas son acciones impuestas por las autoridades de policía que tienen por objeto disuadir, prevenir, superar, resarcir, procurar, educar, proteger o restablecer la convivencia*" (Ley1801, 2016).

Desde la entrada en vigencia en enero del 2017 hasta agosto del 2018, se han impuesto más de dos millones de medidas correctivas en todo el país. La tabla 13 muestra los tipos de medidas correctivas dispuestas en el código.

Tabla 13. Medias correctivas vs número de comportamientos

Tipo de medida	# comportamientos	% total
Multa tipo 4	152	43%
Suspensión temporal de actividad.	106	30%
Destrucción de bien.	68	19%
Suspensión definitiva de actividad.	48	13%
multa tipo 3	44	12%
multa tipo 2	38	11%
Participación en programa comunitario	30	8%
Multa a organizadores de actividades complejas	30	8%
Amonestación (específicamente)	27	8%
multa tipo 1	26	7%
Multa especial infracción urbanística	12	3%
Construcción, cerramiento, reparación	12	3%
Suspensión de construcción o demolición.	12	3%
Suspensión de actividad aglomeración de público compleja.	12	3%
Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles.	11	3%
Decomiso.	10	3%
Remoción de bienes.	10	3%
Prohibición de ingreso a actividad aglomeraciones de público	9	3%
Inutilización de bienes.	8	2%
Disolución de reunión aglomeraciones de público no complejas	6	2%

Restitución y protección de bienes inmuebles.	6	2%
Demolición de obra.	6	2%
Reparación de daños materiales por perturbación	3	1%
Multa especial Contaminación visual	1	0%
Restablecimiento de servidumbre y reparación de daños	1	0%

Fuente: (Ley1801, 2016). Elaboración FIP

En el Nuevo Código de Policía el grupo de sanciones económicas se establece según el monto del salario mínimo vigente. La tabla 13 relaciona los tipos de multas dispuestas por la ley y los años correspondientes al análisis. Cabe señalar que las suspensiones temporales y definitivas suponen pérdidas económicas importantes para los establecimientos que difícilmente pueden ser estimadas. La multa tipo 4, la más costosa de las multas generales, puede aplicarse al 43% de los comportamientos, la suspensión temporal de actividad se puede aplicar al 30%, la multa tipo 2 se puede aplicar al 11% de los comportamientos (ver tabla 14)

Tabla 14. Sanciones económicas

Tipo de multa		Valor de multas	
	smdlv	2017	2018
Multa General Tipo 1	4	$98.362	$104.166
Multa General Tipo 2	8	$196.725	$208.331
Multa General Tipo 3	16	$393.449	$416.662
Multa General Tipo 4	32	$786.898	$833.325
Multa Especial: aglomeraciones de público complejas	100	$2.459.057	$2.604.140
Multa Especial: Contaminación visual	1,5	$36.886	$39.062
Multa Especial: Infracción urbanística	5	$122.953	$130.207

Fuente: (Ley1801, 2016)

Una de las limitantes a la hora de hacer el análisis, radica en la manera como ha sido dispuesta la base, ya que no se puede relacionar de manera precisa cuantas medidas o qué tipo de medidas fueron impuestas a una conducta determinada. Sin embargo, conociendo la naturaleza de los comportamientos, se pudo establecer una relación aproximada.

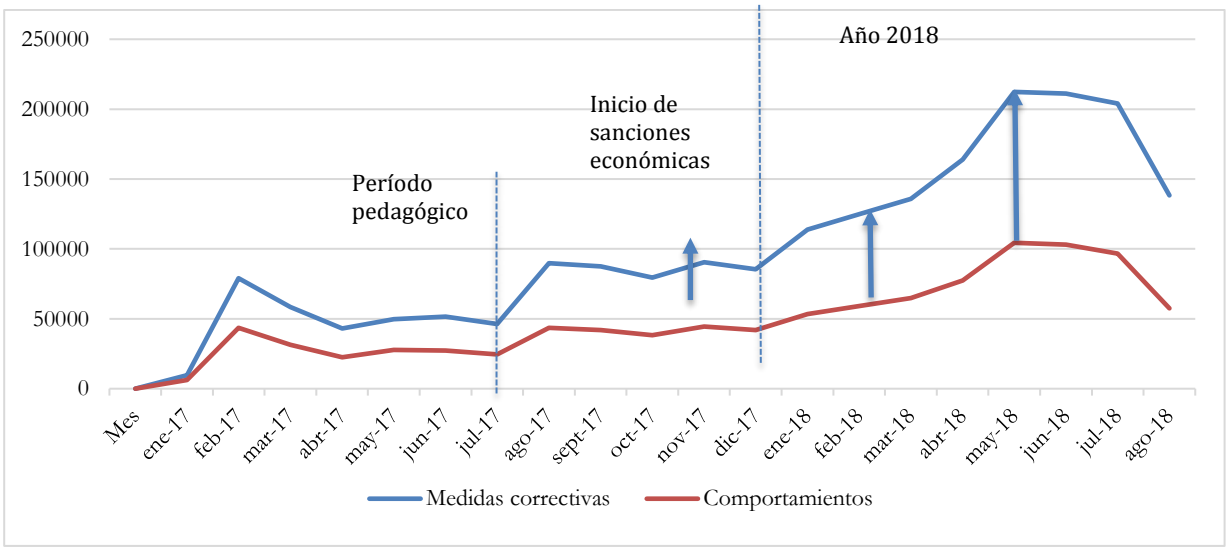
Al comparar los comportamientos contrarios a la convivencia y la serie de medidas correctivas se observa cómo, después de finalizado el período pedagógico la dispersión es mayor entre los comportamientos sancionados y las medidas correctivas impuestas. La diferencia entre las dos series es posible ya que dependiendo del comportamiento incurrido pueden aplicarse una o hasta cuatro medidas correctivas.

Se observa una tendencia creciente en las medidas correctivas que resulta consistente con la de los comportamientos contrarios a la convivencia, esta tendencia es similar en los

departamentos y ciudades. En promedio, la relación es 2 a 1, es decir, se aplican dos medidas correctivas por cada comportamiento.

Sin embargo, vemos cómo en lo corrido del 2018 la distancia entre las series es aún más amplia, tal como se observa en la gráfica 12. Aunque los inspectores también tienen la facultad de aplicar medidas correctivas derivadas de los procesos que adelantan sin necesidad de registrar un comparendo, estos casos se dan en una proporción mucho menor a las impuestas por la policía, entonces esta mayor amplitud entre las dos series podría corresponder a una aplicación más severa del CNCP. La manera de administrar la base de datos implica una dificultad a la hora de realizar seguimientos a la implementación del código, ya que no se cuentan con datos de calidad sobre dichos procesos de iniciativa de los inspectores.

Gráfica 13. Comportamientos contrarios a la convivencia VS Medidas correctivas



Fuente: (PONAL, Registro nacional de medidas correctivas , 2018). Elaboración FIP

Dejando a un lado el problema del registro, teniendo en cuenta que existen comportamientos que son objeto de más de una sanción, la diferencia entre las series podría ser lógica si la ocurrencia de comportamientos con más de una medida correctiva viene aumentando con el tiempo y su peso en la distribución total se ha incrementado. Lo que se encontró al verificar la distribución de los comportamientos en el tiempo es que ésta no ha cambiado significativamente entre períodos. Es decir, que otros comportamientos objeto de más de una medida correctiva no han ganado peso en la distribución nacional, lo que podría confirmar una parte de la hipótesis sobre la severidad del código.

Distribución general

El 85% de las medidas correctivas aplicadas en los meses de análisis se concentra en cinco medidas tal como se observa en la tabla 15.

Tabla 15.Distribución medidas correctivas

Medidas correctivas	2017		2018		TOTAL	
	Casos	%	Casos	%	Casos	%
Multa General Tipo 2	224.179	29%	404350	31%	628.529	30%
14. Destrucción de bien.	156.360	20%	309.833	24%	466.193	22%
2. Participación en programa comunitario o actividad pe	125.646	16%	219.867	17%	345.513	17%
Multa General Tipo 4	79.522	10%	99501	8%	179.023	9%
5. Prohibición de ingreso a actividad que involucra aglom	43.683	6%	101.826	8%	145.509	7%

Fuente: Registro nacional de medidas correctivas 2018. Elaboración FIP

Esta repartición de las medidas concuerda con la distribución contravencional. Los primeros cinco comportamientos recurrentes son objeto de multa tipo 2. La destrucción del bien como medida correctiva aparece en el 2do lugar, y se relaciona con el porte de armas corto punzantes y el porte de sustancias prohibidas. Los comportamientos que afectan las relaciones con la autoridad son en su mayoría objeto de multa 4 al igual que el desarrollo de actividad económica sin cumplir con los requisitos necesarios.

Cabe resaltar que la "amonestación", la cual consiste en un llamado de atención con el objetivo de concientizar a la persona de la conducta puede aplicarse a todos los comportamientos del código, pero se ha impuesto solamente en el 0.4% de los casos. Este aspecto puede ser un indicio del carácter sancionatorio del código ya que se privilegian las sanciones económicas sobre otras medidas correctivas de naturaleza pedagógica.

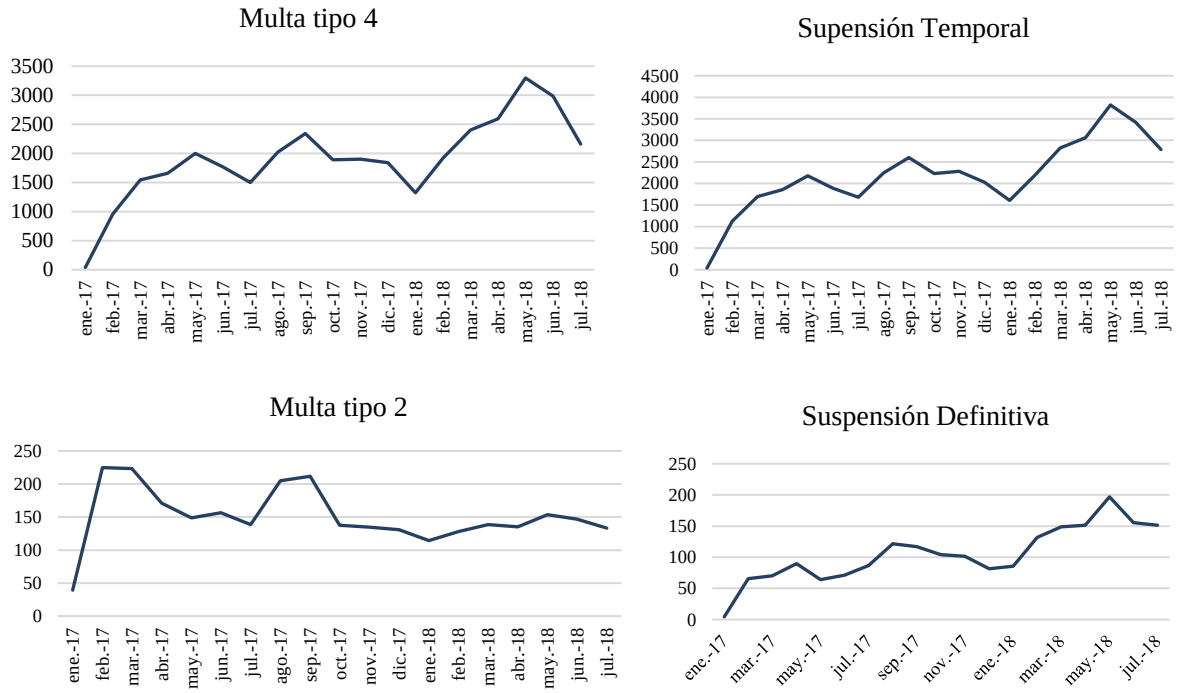
En particular, las medidas correctivas que afectan la actividad económica son principalmente cuatro: Multa tipo 4, Multa tipo 2, Suspensión temporal y Suspensión definitiva.

Como se observa en la gráfica 13, la tendencia es similar entre la multa tipo 4 y la suspensión temporal. Tal como se pudo comprobar en el trabajo realizado con los comerciantes, en la mayoría de los casos, las autoridades sancionan con multa tipo 4 y suspensión temporal el comportamiento de desarrollar la actividad económica sin cumplir con los requisitos vigentes (numeral 16, art 92)

Las suspensiones temporales consisten en el cese de actividades por un término de entre tres a 10 días, proporcional a la gravedad de la infracción. Como se va a mencionar en el capítulo siguiente, resulta difícil establecer si el principio de proporcionalidad contenido en

el código es aplicado, ya que está relacionado con la discrecionalidad propia de la acción de la Policía y se presentan constantes reclamaciones por parte de los comerciantes quienes sienten que las autoridades abusan de su facultad a la hora de establecer el número de días.

Gráfica 14. Evolución de las medidas correctivas que afectan la actividad económica (2017- 2018).



Fuente: (PONAL, Registro nacional de medidas correctivas , 2018) Elaboración FIP

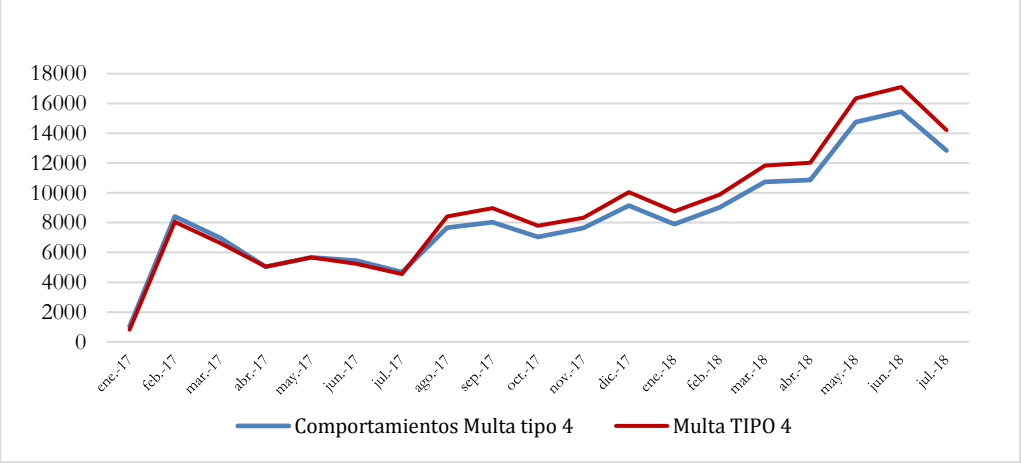
En términos absolutos Bogotá, Medellín y Barranquilla concentran la mayor parte de suspensiones temporales en el país. A pesar de las limitaciones de la base de datos y relativizando la medida por número de establecimientos en las ciudades, se pudo establecer que las suspensiones temporales tienen una mayor incidencia en Barranquilla en comparación a Bogotá. Por su parte Bucaramanga se encuentra por encima de ciudades como Medellín y Cali. Aunque el nivel de informalidad en estas ciudades es similar, se observan diferencias significativas en las tasas de imposición de suspensiones temporales, que bien podrían responder a políticas de las administraciones locales o a decisiones operativas de las autoridades.

A través de los períodos las medidas correctivas han mantenido una participación similar en el total debido a que los comportamientos contrarios a la convivencia también han conservado una estructura similar en el tiempo.

Tanto en los departamentos como en las ciudades principales se observa que la imposición de medidas correctivas es consistente con el registro de comportamientos contrarios a la convivencia. El porcentaje de medidas correctivas por departamento concuerda con el porcentaje de conductas registradas en cada uno de ellos, exceptuando el departamento de Córdoba que concentra el 2% de los casos y el 1% de las medidas correctivas impuestas. En general la relación es 2 a 1, es decir, hay dos medidas correctivas por cada comportamiento en todos los departamentos.

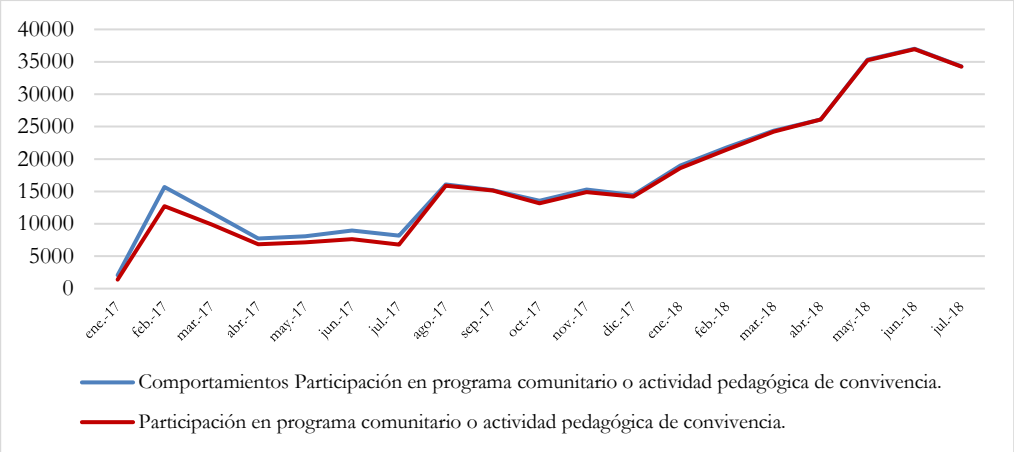
Al comparar el registro de los comportamientos y algunas medidas correctivas impuestas, cabe resaltar que tanto la multa 4 como la multa 2 están por encima del número de los comportamientos que son objeto de dichas medidas (gráfica 15). Aunque esto podría deberse en parte a las medidas impuestas por los inspectores, según la información recolectada en campo, se evidencian inconsistencias en los comparendos derivados de una incorrecta aplicación de la multa por parte de la policía. Dicha diferencia comienza justo en el período en el cual entran en vigencia las sanciones económicas. Sin embargo, si se observan otras medidas que no implican multas como, por ejemplo, los programas pedagógicos o destrucción del bien, las curvas estan superpuestas de manera perfecta (gráfica 16). Estas inconsistencias entre las series pueden derivarse del registro de los comportamientos y medidas o podrían estar indicando una aplicación indebida de la norma.

Gráfica 15. Multa tipo 4



Fuente: (PONAL, Registro nacional de medidas correctivas , 2018)Elaboración FIP

Gráfica 16. Programa comunitario



Fuente: (PONAL, Registro nacional de medidas correctivas , 2018)Elaboración FIP

De acuerdo con la información recolectada, las medidas correctivas impuestas no están siendo canceladas ni cumplidas. En Bogotá, que concentra cerca del 40% de las medidas correctivas impuestas en el país, sólo el 3% de los sancionados con multas han pagado. Además, solamente alrededor del 20% de los contraventores que han sido sancionados con la asistencia a programas pedagógicos han acudido.

Sobre este aspecto es importante resaltar que para un ciudadano común el costo de no pagar una multa o no cumplir con las medidas correctivas no es muy alto. Mientras que un comerciante tiene más incentivos para cancelar ya que las consecuencias son mucho más graves y comprometen el funcionamiento de su negocio. Esto se refleja en el hecho de que más del 50% de las sanciones económicas impuestas a establecimientos hayan sido canceladas.

III. Riesgos de abuso en la aplicación del Código Nacional de Policía y Convivencia

Teniendo en cuenta la información descrita en el capítulo anterior y la recolección de datos cualitativos en las diferentes ciudades del estudio, se identificaron varias categorías que permiten establecer los riesgos de abuso ligados a la aplicación del Código Nacional de Policía y Convivencia. El análisis se enmarca en discusiones internacionales y nacionales sobre estos factores.

Discrecionalidad

Tal como se mencionó atrás, la discrecionalidad en la prestación del servicio policial, es consustancial a esta actividad. La Policía Colombiana, al igual que cuerpos policiales de otros países, enfrentan enormes retos en la medida que evolucionan las concepciones sobre las libertades públicas, el deber de garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos y la necesidad de atender el desorden social asociado a la inseguridad y al ejercicio de derechos.

En la aplicación del Código Nacional de Policía y convivencia, la Policía se enfrenta de manera permanente al dilema de aplicar la ley de manera estricta, al pie de la letra, o de flexibilizar su aplicación atendiendo el contexto específico en el cual se presenta una conducta contraria a la convivencia o se exige el cumplimiento de un requisito. Esto obedece, en parte, a la necesidad de aplicar una norma de carácter nacional a situaciones locales que no necesariamente se ajustan a lo prescrito en el Código. Adicionalmente esto implica decidir cuándo es procedente impulsar una mediación policial, qué tipo de medida correctiva aplicar o incluso, optar por no aplicar ninguna.

Para ello, el Policía debe emplear su buen criterio, teniendo en cuenta la evidencia que tiene a su alcance y los principios generales que rigen el CNPC establecidos en el artículo 8.

La discreción y el riesgo de abuso en el ejercicio policial han sido estudiados por numerosos expertos nacionales e internacionales. Autores como Goldstein que hace cerca de 40 años advirtió que, la discreción policial era tan amplia, que en su ejercicio un Policía tiene la facultad de escoger sus objetivos, escoger los métodos de intervención, escoger que hacer con el caso, escoger las medidas de investigación a su alcance, los procedimientos en el terreno, aplicar sanciones, suspender licencias (Goldstein, 1977). En la actualidad esta discrecionalidad es aún más amplia, pues se espera que un policía aplique su juicio para

distinguir entre un consumidor y un expendedor, reconocer una droga alucinógena, aplicar su buen juicio en el manejo de la protesta social, imponer medidas correctivas de distintos tipos, sanciones pedagógicas, cerrar establecimientos, atender la convivencia en espectáculos, entre otros, aplicando los principios de proporcionalidad y razonabilidad y el principio de necesidad.

En el ejercicio de la actividad policial, es importante distinguir entre la discreción y el buen juicio, o como lo han llamado algunos expertos, el *juicio interpretativo*. La discreción siempre involucra el segundo, ya que el Policía debe interpretar la situación antes de decidir qué debe hacer. Sin embargo, el juicio interpretativo no constituye en sí discreción, ni implica su ejercicio. Un policía aplica su buen juicio cuando esta frente a una evidencia que debe ser valorada de manera objetiva y con base en ella tomar la decisión de cómo proceder (discreción) (Bonitt, 2011)

Adicionalmente, las costumbres, los valores y las normas se van ajustando a los cambios sociales y de esta forma la actividad policial también debe ajustarse a ellas. Un ejemplo son las normas básicas de cultura ciudadana que hace algunos años no tenían la relevancia que tienen hoy, como pasar la calle por la cebra, no orinar en el espacio público, no desperdiciar el agua, entre otras, las cuales han obligado a que la autoridad sea más estricta en asegurar su observancia. Uno de los cambios más destacados, se relacionan con la protección a las poblaciones vulnerables como mujeres y niños y otros grupos, que hace apenas unas décadas no estaba contemplada y que debe ser garantizada por las autoridades en la actualidad. De igual forma asuntos que antes eran fuertemente reprimidos, como las expresiones homoeróticas, hoy en día son totalmente aceptadas.

Si bien es cierto, las normas se deben aplicar a todos por igual, los Policías deben ser cuidadosos cuando una conducta contraria a la convivencia se produce en una situación de emergencia, o por ignorancia, sin una intención explicita de causar un daño, o asociada a una condición cultural o social específica, frente a lo cual se espera una respuesta prudente y proporcionada de la autoridad, aplicando el principio de la proporcionalidad. Algunos de los principales temores frente al abuso policial, es que éste se exprese de manera más severa sobre ciertos grupos, como migrantes, poblaciones con características culturales específicas, jóvenes, entre otros.

Expertos internacionales han identificado algunos factores asociados a la discrecionalidad policial, que han sido objeto de regulación en otros países, como los siguientes (Bonitt, 2011)[6]:

[6] ANZPAA, 2008, citado en (Bonitt 2011)

- Intromisión de tipo político que le impida a la Policía actuar sobre ciertas actividades.
- Que las normas no se apliquen por razones de raza origen, orientación política o condiciones específicas.
- Sentimientos personales del Policía relacionados con el contraventor o la víctima.
- Posibles ventajas o desventajas a personas específicas o grupos políticos.
- El posible efecto de la decisión sobre circunstancias personales o profesionales de quien incurre en una conducta contraria a la convivencia (usted no sabe quién soy yo).

El ejercicio impropio de la autoridad Policial, en cualquier caso, y en especial en la aplicación del CNPC, tiene el potencial de inclinar la balanza hacia generar condiciones de convivencia o hacia generar condiciones de represión. Este último, de presentarse, mina profundamente la legitimidad y confianza policial y afecta los principios democráticos de un Estado social de Derecho.

Para efectos de este trabajo, nos limitaremos a revisar los riesgos de corrupción y de conductas abusivas e irregularidades que podrían presentarse en la implementación del CNPC sobre la base del trabajo desarrollado por la FIP en las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga.

La aplicación del Código de Policía genera múltiples desafíos para todas las instituciones que tienen responsabilidades de aplicación específica, pero especialmente para la Policía, la cual ejerce la Actividad de Policía, entendida como la materialización de los medios y medidas correctivas para concretar y hacer cumplir el código y sus reglamentos. Esta actividad está subordinada a las normas y es una labor estrictamente material y no jurídica, cuya finalidad es preservar la convivencia y restablecer los comportamientos que la altere. (artículo 20 CNPC)

Sin embargo, para el ejercicio de la actividad policial el CNPC otorgó una serie de herramientas y facultades exclusivas a la Policía y una amplia discreción para aplicarlo, sin perjuicio de la intervención, de los inspectores. Son muchas las oportunidades que existen para abusar de la actividad de policía, así como las presiones de ciudadanos y organizaciones dispuestos a corromper para evadir sus obligaciones.

A través del trabajo realizado por la FIP se encontró que los dos comportamientos con mayor riesgo de corrupción y/o conductas abusivas son los que afectan la actividad económica y el porte de sustancias psicoactivas o prohibidas (ej. dosis mínima, regulado mediante el decreto 1844 de 2018).

El riesgo de corrupción en la aplicación del Código de Policía

Entendemos la corrupción como el "Abuso de posiciones de poder o de confianza, para el beneficio particular en detrimento del interés colectivo, realizado a través de ofrecer o solicitar, entregar o recibir bienes o dinero en especie, en servicios o beneficios, a cambio de acciones, decisiones u omisiones" [7].

En docenas de países la corrupción policial es una de las principales preocupaciones, sin embargo, en Colombia, este no es un tema que se discuta abiertamente. América Latina y África son las regiones más afectadas por este fenómeno.

Según el último informe de transparencia internacional, en Latinoamérica cerca del 50% de los ciudadanos perciben a los policías como los más corruptos por encima de los gobernantes locales, jueces y otros empleados públicos. De manera general se evidencia que las denuncias a conductas corruptas son muy pocas y quienes lo hacen sufren represalias. En efecto según el informe solamente el 9% de las personas encuestadas que pagaron sobornos efectivamente denunciaron el hecho ante las autoridades. De los que sí denunciaron, el 28% sufrió consecuencias negativas. (Pring, 2017)[8] En el caso particular de Colombia, más del 60% de los encuestados afirmaron que la corrupción aumentó durante los 12 meses previos a la medición. Asimismo, el 40% percibe que "la mayoría" o "todos" los policías son corruptos.

Transparencia por Colombia identifica dos expresiones de la corrupción que describen en el recuadro 1:

[7] DAFP propone esta definición: DAFP: Corrupción: "Uso del poder para desviar la gestión de lo público hacia el beneficio privado." Consideramos la definición de Transparencia por Colombia recoge esta definición, pero la expone con mayor detalle.

[8]. Las encuestas fueron realizadas para Transparency International por Latinobarómetro y Market Research Services. Entre mayo y diciembre de 2016, estas encuestadoras llevaron a cabo entrevistas a 22.302 personas en 20 países de toda América Latina y el Caribe en las que fueron interrogadas acerca de sus percepciones y experiencias de corrupción.

Recuadro 1. Tipología corrupción Transparencia por Colombia

Corrupción negra: Corresponde a las conductas tipificadas en el Código Penal, con las cuales la sociedad está de acuerdo.	En este caso, la corrupción se concreta en prácticas específicas mediante las cuales se aprovechan los marcos institucionales, los recursos e instrumentos públicos para beneficio privado. En Colombia, las prácticas tipificadas se encuentran en el Código Penal, en los delitos contra la administración pública, en los delitos electorales, y en el Código Disciplinario. (cohecho, prevaricato, peculado, tráfico de influencias, empleo ilegal de fuerza, abuso de función pública, entre otras.
Corrupción gris: Corresponde a prácticas que no son aceptadas por toda la sociedad y no están tipificadas como delitos penales, disciplinarios o fiscales.	Esta se concreta en buscar beneficios extras como recibir u ofrecer reconocimientos y regalos en función de decisiones que se deben tomar, o para que se tomen ciertas decisiones. Desconocer conflictos de intereses en la gestión de asuntos públicos que pueden incidir indebidamente (no ilegalmente) en las decisiones que se tomen.

Por otro lado, Transparencia Internacional ha desarrollado una tipología básica de la corrupción policial que contribuye al entendimiento del problema desde diversas ópticas con el ánimo de estimular el desarrollo de estrategias específicas de control (ver recuadros 2 y 3):

Recuadro 2. Tipología de la "desviación ocupacional del policía" Barker (1983)

Corrupción (involucra un beneficio o una ganancia material)	**Mala conducta (no hay benefici o ganancia material)**
Corrupción de autoridad	Perjurio policial
Robo oportunista	Brutalidad policial
Extorsiones	Sexo durante el servicio
Protección de actividades ilícitas	Beber durante el servicio
El "arreglo" en casos viales	Dormir durante el servicio
El "arreglo" en casos leves	Otras violaciones
El "arreglo" en delitos	
Actividades criminales directas	
Recompensas internas	

Fuente: (Baker, 1983)

Recuadro 3. Tipología de corrupción y mala conducta policial Prenzler y Ransley (2002)

Tipo	Dimensiones
Corrupción clásica	"soborno" o "chanchullo"- involucra a un oficial que recibe un bebeficio personal por no cumplir su deber. Esto puede ser organizado (por ejemplo: un "impuesto de guerra") u oportunista (por ejemplo: aceptar un soborno por no aplicar una multa por manejar a exceso de velocidad)
Proceso de corrupción	Consiste en la fabricación de la evidencia y otras formas de obstaculizar el curso de la justicia (por ejemplo: plantación de drogas o mentir en la corte)
Brutalidad	Abarca toda la gama de formas de violencia injustificada en relación al trabajo de un oficial de policía (por ejemplo: las amenazas de violencia o agresión)
Varias conductas	Abarca el resto de los tipos de desviación (ej.: acoso, aplicación discriminada de la ley, abuso de drogas, insultos racistas, descuido de detenidos). También podría incluir los delitos y los comportamientos no éticos cometidos fuera del servicio pero que afectan negativamente el trabajo del oficial (ej. : lenguaje abusivo, o conducir bajo la influencia de alcohol)

Fuente: (Prenzler & Ransley, 2002)

En las entrevistas realizadas por la FIP, con asociaciones de comerciantes, organizaciones de la sociedad civil y con personal de las administraciones municipales en las cinco ciudades señaladas anteriormente, se evidenció una preocupante percepción de que la Policía es corrupta. Además, según la más reciente encuesta de percepción y victimización de la cámara de comercio de Bogotá, el 47% de los Bogotanos consideran que la labor que desempeña la policía es mala, y "acabar con la corrupción de la policía" es la acción que debe priorizarse para mejorar la seguridad en la ciudad, por encima de acciones como mejorar la justicia, el aumento del pie de fuerza de los uniformados, o aumentar la inversión social (CCB, 2018).

Aunque los participantes del estudio reconocen los aspectos positivos del CNPC, la mayor parte de los entrevistados expresaron preocupaciones relacionadas con la aplicación del artículo 91, 92 y 93 los cuales establecen los comportamientos que afectan la actividad económica y normatividad requerida para el funcionamiento de dichas actividades.

También, expresaron su preocupación con relación al uso desmedido e injustificado de las medidas correctivas aplicables a los comportamientos que afectan las relaciones entre las personas y las autoridades establecidos en el artículo 35, en especial los numerales 1, 2 y 3, que contemplan el irrespeto a las autoridades de Policía, incumplir la orden de Policía y resistirse al proceso de identificación o requisa.

Dado que no se cuenta con la suficiente información relacionada con el tipo de denuncias que hace la ciudadanía en materia de corrupción en la aplicación del CNPC, revisamos algunos de las preocupaciones expresadas por los entrevistados en el estudio, como son:

- Los márgenes de discrecionalidad en la aplicación del CNPC.
- El nivel de sujeción a la ley de las medidas correctivas y multas que se imponen.
- La ampliación del poder a una institución que se percibe poco preparada y con baja credibilidad y respeto por parte de la ciudadanía.
- Insuficiente capacitación o falta de comprensión de los Policía sobre la manera correcta de aplica el CNPC.
- Desconocimiento en la aplicación de la norma a las costumbres y cultura local
- El debilitamiento en la persecución a los delincuentes, por andar persiguiendo ciudadanos.
- La corrupción en forma de soborno o extorsión.
- Desarticulación entre la administración y la policía en términos operativos.
- Desincentivos para las reclamaciones y la legítima defensa.

Teniendo en cuenta que estas afirmaciones corresponden a preocupaciones generales de los entrevistados, en el recuadro 4, se presentan algunos ejemplos específicos de la manera cómo se manifiesta o podría manifestarse la corrupción y el abuso en la aplicación del CNPC.

Recuadro 4. Ejemplos de corrupción en la aplicación del CNCP

Después de realizada una audiencia de apelación a dos jóvenes que presuntamente estaban consumiendo licor en la calle, el inspector se refirió al hecho que las decisiones tomadas en la audiencia dependían muchas veces del "genio" o estado de ánimo con que se encontrase. Además, a raíz de la respuesta de uno de los jóvenes que empezó a usar términos legales, este manifestó que si no se hubieran hecho los "abogaduchos" les hubiera ayudado a disminuir las sanciones, ya que les habían impuesto varias medidas.
Según un documento expedido por la personería de Medellín y las entrevistas con los funcionarios se señaló que, si bien el código contempla suspensión temporal de la actividad económica de 3 a 10 días por no cumplir con todos los requisitos vigentes, en su gran mayoría esta medida se aplica de 8 a 10 días, traspasando el principio rector de proporcionalidad en estricto sentido.
Personal de una inspección en Cali: "*Básicamente como funcionarios aquí no nos han dado un curso, sino que nos hemos tenido que capacitar nosotros mismos, leyendo el código, cada uno cargamos un código lo manejamos, lo leemos, para saber cuáles son las funciones y como es que se aplica ese código, cada vez que llega un comparendo nosotros miramos el código, para ver si el comparendo está bien aplicado"*
Aunque no se conoce el porcentaje exacto, funcionario de la alcaldía de Bogotá manifiesta que las revocatorias de comparendos a causas de inconsistencias en los formatos o mal diligenciamiento son muy frecuentes y significativas con relación al total.
En entrevista con algunos policías de prevención reconocieron que no hay capacitación suficiente, sobretodo en temas de mediación policial.
Durante una reunión con personeros delegados, funcionarios de la casa de justica y líderes sociales en Cali, la primera afirmación de nuestra charla es que la Policía no ha hecho suficiente campañas o socialización del Código de Policía. Esto incluye a las autoridades de Policía. Mucha gente que llega a las estaciones, CALI (s) y Casas de Justicia sin saber que estaba cometiendo contravenciones.
Funcionarios de las alcaldías menores en las metropolitanas señalan que existen policías que todavía no manejan bien el código y pueden cometer injusticias porque no les han dado la suficiente capacitación o la adecuada capacitación. Según ellos el *Código es algo nuevo, entonces es normal que suceda eso, es normal que pasen estas inconsistencias*.
Entrevista inspector: "*aquí en Barranquilla se podo un árbol, lo envuelven y lo dejan ahí cerca del lugar donde lo podaron porque la triple A pasa en horarios nocturnos o madrugada, entonces hay que dejarlo. A él le pusieron un comparendo por obstrucción del espacio público y poner escombros. Si yo veo que el muchacho tiene todo organizadito y está esperando que lo recojan, y como la triple A no tiene horario para decir voy a pasar a tal hora y la persona por lo regular trabaja, son cuestiones que si tu miras no hay necesidad*

para imponer un comparendo. Él explicaba que tenía incluso el reporte que le dio al oficial, el número de radicado"
Opinión de un inspector en Barranquilla: *"la policía nacional todavía no tiene el conocimiento preciso de la ley, tú estás viendo estos comparendos con deficiencias de requisitos, comparendos mal elaborados, comparendos violatorios del debido proceso, y lo peor del caso es que cuando acabas de ver un caso que unos piden una medida de protección, si la persona se la pide es porque uno entiende que hay una necesidad de protegerla independientemente de la clase de persona que sea, todavía no hay como esa reactividad, adelantarse preventivamente a la relación, sino que estamos trabajando todavía bajo las marchas de lo que suceda y no del objetivo*"
Inspector Bucaramanga: hay *veces donde la policía se ensaña con personas, hay personas que le han hecho en una misma 4 y 5 comparendos. Ya se les ha llamado al orden a que traten de moderar, de que a una persona en un solo procedimiento le hagan 4 y 5 comparendos, porque no cumplió la orden, porque irrespeto a la autoridad, y se inventan cualquier comportamiento y para ellos es muy fácil, o sea yo creo que la policía nacional no ha interpretado, o sea para ellos es muy fácil coger y hacer un comparendo sin agotar cualquiera de las etapas que permite el código: la mediación, o las otras".*

Fuente: FIP 2018

Aunque sobre ninguno de los anteriores ejemplos es posible presentar una evidencia en este estudio, y ese no es nuestro objetivo, vale la pena valorar el pronunciamiento del Secretario de Planeación de Montería que confirma las narrativas de algunas de las personas entrevistadas, tal como aparece en el recuadro 5.

Recuadro 5. Caso Montería

Policías estarían extorsionando a comerciantes en Montería, según Planeación. Durante una intervención en el Concejo de Montería, el secretario de Planeación, Francisco Burgos, denunció que algunos policías estarían aprovechando los controles sobre el uso del suelo en la ciudad para extorsionar a los comerciantes a cambio de no cerrar los negocios que no estén al día con su documentación. La grave denuncia fue dada a conocer por el funcionario durante su intervención en el Concejo de Montería, donde se debatían las medidas a tomar frente al uso del suelo y la implementación de un nuevo POT para la ciudad. "Algunos comerciantes aseguran que los policías están solicitando plata para no sellar los establecimientos que no tengan al día el uso de suelo. Y eso no es así (…). Yo los invito a ustedes como concejales a que me ayuden a hablar con los policías para averiguar estas denuncias, que me ayuden a hablar con el comandante de la Policía de Montería para tomar correctivos, porque esto no puede seguir así", aseguró el secretario durante su alocución. El funcionario continuó diciendo "porque de nada sirve que la Administración haga grandes esfuerzos, para que luego los policías vengan y hagan estas cosas de extorsionar a los comerciantes".

Fuente: (El_Heraldo, 2018)

Cabe resaltar otro caso presentado en un noticiero y el cual llevó a la captura y condena de un oficial de policía en Bogotá (ver recuadro 6).

Recuadro 6. Caso Bogotá

Un sargento de la policía, jefe de la unidad que atiende un CAI en el occidente de Bogotá acaba de ser condenado a 4 años de cárcel tras aceptar ser corrupto y extorsionar a una pareja de esposos, vendedores de comidas rápidas que, aun teniéndolo a él en juicio, siguen siendo victimizados por sus colegas (junio 2018). Un juez de Bogotá condenó a un sargento de la policía que traficaba con espacio público y extorsionaba a comerciantes del barrio Modelia en Bogotá. El oficial pedía al comerciante entre 400.000 y 1.000.000 pesos para dejarlo ocupar una esquina del barrio para vender perros calientes. El sargento reconoce que los otros 2 policías del CAI saben de sus actividades y da a entender que cada patrulla tiene un grupo de vendedores informales asignados a los que "vacunan". – esto está en grabaciones-.

El ciudadano pide un plazo y es amenazado con el decomiso del carro de perros, amparado en el comportamiento contrario a la convivencia definido en el CNPC como ocupación indebida del espacio público. Durante los días del juicio, los compañeros del sargento, impusieron reiterativos comparendos y hostigaron a la pareja.

En el juicio el policía admitió que la **extorsión estaba dentro de sus funciones** "le pido disculpas a usted su señoría y a la comunidad y al señor Nelson, pero era mi función como policía.

Fuente: (Noticias_1, 2018)

Este tipo de acciones que afectan a los comerciantes, es lo que se conoce como la corrupción operativa, la cual genera un alto impacto en la ciudadanía y afecta la percepción de seguridad, con la consecuencia de minimizar la efectividad policial en la solución de problemas de seguridad ciudadana (Mohor & Frühling, 2006).

Factores asociados con el problema de la corrupción

Trabajos previos realizados con la FIP en alianza con Transparencia por Colombia obtuvieron la opinión de expertos que afirman que, el problema de la corrupción operativa supera la idea de las "manzanas podridas". (FIP & Transparencia-Internacional, 2016) Se trata de un fenómeno institucional que amerita pensar en mecanismos que cobijen a toda la institución. La FIP identificó diversos factores externos e internos asociados a esta problemática, que deben ser tenidos en cuenta para la búsqueda de soluciones.

Factores externos

Se identifican diversos factores externos originadores de la corrupción policial, dentro de los cuales estarían la ciudadanía, otras entidades u organismos del Estado y los actores armados o criminales.

Las prácticas corruptas que se originan en la ciudadanía son muy variadas. Estas oscilan desde los ciudadanos que inducen conductas o excepciones en beneficio particular con conocimiento de la ilegalidad de esta transacción, hasta entornos de cultura de la ilegalidad de comunidades o poblaciones que por sus condiciones de vulnerabilidad y exclusión se relacionan de manera disfuncional con la Policía desarrollando prácticas que se naturalizan por parte de la ciudadanía y por parte de los funcionarios sin ser percibidas como corruptas. También se presentan prácticas corruptas alrededor de situaciones donde la policía realiza transacciones económicas con empresas legales para favorecer la seguridad particular de estas o permanencia de monopolios. Por ejemplo, en caso de haber una apertura de actividades económicas variadas en los territorios, podría implicar que algunos empresarios negocien su privilegio con los funcionarios policiales. Ello implicaría que los controles policiales se ejerzan sobre unos y no sobre todos, asimismo, podría brindarse seguridad privilegiando a pocos por encima del bien de toda la población. En Cali un líder comunitario señaló que los policías omiten la aplicación del Código ante situaciones que involucran algunas actividades comerciales dado sus relaciones con los mismos: "*Tenemos una biblioteca comunitaria*, *y nos colocaron*, *un billar en frente de la escuelita*, *son lugares con exceso de ruido a des horas y consumo de alcohol*. *La comunidad todo el tiempo llama*, *pero la policía va*, *pasa revista*, *recibe su vacuna y sale y se va*"

Las prácticas corruptas relacionadas con otras entidades u organismos del Estado, se presentan en el ejercicio de la función policial y puede provenir de autoridades que ejercen el poder o función de policía (congreso, asambleas, consejos, gobernadores y alcaldes) o que tienen también funciones de policía (entidades nacionales u locales específicas en salud, medio ambiente, minería, espacio público, etcétera). Este es el caso de alcaldes, que al ser la primera autoridad de policía pueden incurrir en prácticas corruptas e involucrar a los funcionarios policiales por el simple hecho de tener autoridad sobre ellos, ya sea para omitir prácticas que afecten su nivel de aceptación o por realizar acciones que privilegien sectores de la ciudadanía donde tenga intereses electorales o económicos. Frente a estas prácticas es importante aclarar que no siempre dependen de la Policía exclusivamente; estas requieren de una red más amplia entre representantes del Estado.

Finalmente, una de las prácticas más cotidianas tiene que ver con los nexos entre organizaciones delincuenciales o criminales y funcionarios públicos, incluida la institución policial tal como se reseña de manera esporádica en los medios. De manera reiterativa,

algunos de los entrevistados, en su mayoría miembros de organizaciones sociales y civiles manifestaban que los policías no cumplían con su labor de vigilancia y control en sus barrios (estratos socioeconómicos bajos) sino que las veces que entraban al barrio lo hacían para cobrar las vacunas a los delincuentes de la zona.

Factores internos

Además de los factores externos, es necesario considerar factores internos que facilitan las prácticas corruptas como la falta de seguimiento personalizado por parte de los superiores sobre la conducta de los subalternos que permita desarrollar mecanismos de alertas tempranas sobre los riesgos de corrupción en la aplicación de ciertos procedimientos. De igual forma persisten las quejas de que en ciertas zonas de alta complejidad, se ubican funcionarios policiales con problemas disciplinarios y de corrupción anteriores, lo cual traslada el riesgo de conductas corruptas en la aplicación del CNPC.

Sumado a lo anterior también se identifica ineficacia en los procesos de sanción al interior de la institución policial. Según expertos consultados, la policía ha realizado esfuerzos por crear mecanismos de control interno; sin embargo, estos mecanismos no suelen garantizar castigos ejemplares. Muchos de estos se quedan en amonestaciones o traslados y pocas veces representan la expulsión de la institución o implican un riesgo de pérdida de los beneficios económicos que concede la institución. (FIP & Transparencia-Internacional, 2016)

Aunque la Policía cuenta con un sistema de recepción de quejas, la ciudadanía no tiene acceso a la información general ni mucho menos a los resultados de las quejas impuestas. De otro lado, el sistema único para el mejoramiento y prevención de los abusos en la actividad de policía previsto en el CNPC artículo 235, no fue implementado por el Gobierno Nacional, dejando este tipo de investigación a merced de la misma Policía lo que tiene el riesgo de mermar efectividad. Teniendo en cuenta los informes del sistema de PQRS de la Policía Nacional, los reclamos hacia la institución en el tercer semestre de este año, han aumentado en un 100% con respecto al tercer trimestre del 2017 y las quejas un 16% para el mismo período (PONAL, Informe Resultados Cualitativos y Cuantitativos de las peticiones, quejas, reclamos reconocimientos del servicio policial y sugerencias., 2018).

Además de lo anterior, existen factores relacionados con la cultura institucional que hacen que combatir la corrupción policial presente más dificultades (DCAF-ICRC, 2016). Esta se asocia con creencias y valores arraigados, no solamente en la Policía sino también en algunos sectores de la sociedad, como, por ejemplo:

1. La existencia de códigos de silencio también conocido como la pared azul. Este puede presentarse en forma de encubrimiento de errores o también de ocultamiento de abusos e irregularidades cometidos por otros policías. Este aspecto puede identificarse claramente en el recuadro anterior que mencionaba la condena del sargento en Bogotá y el conocimiento de sus acciones por parte de sus compañeros del CAI.

2. La percepción entre los policías y ciudadanos de que algunos comportamientos irregulares o ilegales son aceptables o justificables. Esta noción se explica bajo el término de corrupción por una noble causa y es el ejemplo clásico de la corrupción gris. Es estos casos los Policías simplemente violan la ley con base en una concepción relativa de la ética, o los ciudadanos corrompen con una justificación que minimiza la gravedad o el impacto de su conducta. En el trabajo realizado en la ciudad de Bucaramanga, algunos de los entrevistados reconocieron que incurrían en prácticas corruptas al otorgar beneficios económicos, como regalos o invitaciones para que el policía "los dejara trabajar" con tranquilidad, ya que no contaban con todos los permisos necesarios para ejercer su actividad económica. Sin embargo, les parecía una conducta normal ya que lo venían haciendo desde hace 5 años.

3. El afán por dar resultados a sus superiores, algunas veces lleva a que se plante, se complete o se fabrique evidencia, o a que se negocie con quienes actúan de manera ilegal o desarrollan conductas contrarias a la convivencia la imposición periódica de alguna sanción o incautación. En este sentido, desde una inspección de policía en Barranquilla se expuso el siguiente caso: "el año pasado llego un señor de alta edad, con un comparendo tipo 4, cuando supo que se trataba del más costoso de todos, con signos de molestia manifestó que estaba haciendo un favor al policía, al responder a la pregunta sobre las razones el señor manifestó: *el policía llego y me dijo es que hoy no he hecho ni un comparendo y necesito hacer un comparendo, se deja hacer un comparendo pedagógico, con eso aprende en el curso*" además no le dio el derecho de apelación sino que puso que no apelaba explicó el funcionario.

El Riesgo de conductas abusivas o irregulares en la aplicación del Código de Policía

El propósito del CNPC es propiciar la convivencia pacífica entre todos los habitantes del territorio nacional mediante la regulación de los comportamientos que transgreden los derechos y libertades de otros. Esto se hace posible cuando los habitantes y las autoridades conocen y comprenden sus derechos y obligaciones y los respetan mutuamente.

Sin embargo, en la aplicación del CNPC se ha encontrado que algunas autoridades actúan de manera descuidada y poco profesional escudadas en el poder que les confiere la norma, afectando la integridad con la que debe actuar todo funcionario del Estado.

Normalmente la ciudadanía tiende a asociar los problemas de integridad solamente con la corrupción, la cual se encuentra claramente tipificada, como vimos atrás. Sin embargo, hay otra serie de conductas, que llamaremos conductas abusivas o irregulares, que afectan la integridad en la prestación de un servicio público, que no siempre están tipificadas como delitos, pero que afectan el derecho ciudadano a un trato respetuoso por parte de las autoridades, así como la ética y el profesionalismo institucional. La falta de integridad no es solamente corrupción o se limita exclusivamente a respetar la ley. Sin embargo, frecuentemente se sobreponen la corrupción, el abuso y las irregularidades. La primera se presenta en el ámbito de los delitos tipificados que generan un beneficio o redito de algún tipo y aunque la segunda no sea también una forma de corrupción, se presenta de manera más diversa y a veces intangible.

Se espera que los funcionarios que apliquen el CNPC se comporten observando los más altos estándares de integridad, cuidado y profesionalismo en el trato con el ciudadano y en la aplicación de la Ley. Las conductas abusivas por parte de las autoridades lesionan la credibilidad en el Estado por parte de los ciudadanos, hacen daño a la institución y afectan la democracia.

Las conductas abusivas se clasifican en conductas ilegales, no profesionales y no éticas[9]: Estas pueden presentarse tanto en el servicio como fuera de él. Sin embargo, nos concentraremos en aquellas relacionadas directamente en la aplicación del CNPC.

Como se mencionó atrás, pudo identificarse que las conductas que generan mayor riesgo de abuso son las relacionadas con los comportamientos que afectan la actividad económica, el porte de dosis personal y las que afectan las relaciones entre las personas y las autoridades. En las cinco ciudades en que se realizó este estudio los entrevistados manifestaron sus preocupaciones por las oportunidades de conductas abusivas e irregularidades y también se investigó este riesgo en el contexto internacional, encontrando los siguientes casos de riesgo:

- Imposición de multas tipo 4, de máximo valor en situaciones que no lo ameritan. Este caso es uno de los más notorios. En los análisis realizados, tal como se mostró anteriormente, encontramos inconsistencias concretas en el número de multas tipo 4 y tipo 2 frente al número de comportamientos objeto de estas multas.

[9] Clasificación desarrollada por DCAF Training Manual on police integrity.

- No escuchar las explicaciones de los ciudadanos y amenazarlos con imposición de multas. Algunos de los participantes expresaron que a partir de la expedición del CNPC los policías se han vuelto abusivos e intolerantes con los ciudadanos. No escuchan explicaciones y en cambio amenazan con la imposición de diversas sanciones y comparendos. Además, que en un mismo procedimiento se imponen más hasta 4 comparendos, derivados de la respuesta agresiva de las autoridades.

- Amedrentar a los ciudadanos con la imposición de medidas correctivas brindando información imprecisa, en vez de propiciar el aprendizaje. Es el caso de Cali, donde los tenderos han implantado quejas a Fenalco manifestando que la policía constantemente los amenaza con multas que no son coherentes con lo definido en el CNPC: - uniformado: *¿usted no sabía que cuando venda una cerveza la gente tiene que ir a tomársela es allá en la casa de ellos y que si se la toma en el antejardín de la casa de ellos yo vengo y lo multo a usted que fue el que le vendió esa cerveza?*

- Solicitar documentos no requeridos en las labores de vigilancia y control relacionados con los comportamientos que afectan la actividad económica. En Barranquilla funcionarios de UNDECO manifestaron que habían iniciado un proceso contra un policía que estaba exigiendo certificados INVIMA a los tenderos -requisito que es requerido en el caso de fabricación de alimentos- y los comerciantes amenazados por el cierre temporal accedían a pagar sobornos de $200.000 en el desconocimiento de la norma.

- Recepción de invitaciones o regalos en función de una actividad que la autoridad debe realizar.
- Uso de un trato verbal o físico violento contra un ciudadano como empujones, humillaciones insultos, burlas e intimidación.
- Negarse a prestar apoyo a una víctima como no prestar un teléfono, no trasladar a una víctima a su casa, no llamar a sus familiares.
- Manipulación de información suministrada por un ciudadano como su uso sin autorización, uso para hacer daño a un ciudadano, filtración de información.
- Discriminación o trato desigual a ciudadanos en razón a su raza, religión orientación sexual o posición económica. Inspector señala que entre las 300 personas que todos los días ingresan a la UPJ, los policías siempre traen a unos venezolanos que están parados en los semáforos vendiendo, reiteradamente a los mismos. Aunque soportan su traslado en su imposibilidad de identificación, manifiesta haberles expresado su inconformidad ante esta situación porque no tiene caso trasladarlos si aún no se han reglamentado todas las medidas de atención a dicha población.
- Minimizar o no poner atención a la solicitud de ayuda de un ciudadano

- Encubrir los abusos o acciones inmorales de otros colegas y superiores.
- Irregularidades concebidas como por una buena causa o por desconocimiento.
- Brindar información imprecisa a la ciudadanía. Funcionarios de la alcaldía de Cali señalan que: "esporádicamente ellos dicen que el policía les mintió, que les dijo que no les iba a colocar, multa, que era una sanción únicamente pedagógica y cuando vinieron a ver es tipo IV, que es económica y no se puede conmutar"
- Irregularidades con ánimo doloso.
- Irregularidades o conductas abusivas debido a la presión de producir resultados operativos.

Factores asociados con el riesgo de conductas abusivas e irregularidades

Existen numerosos factores que pueden estar asociados al abuso y las irregularidades en la aplicación del código de Policía. Por medio del trabajo realizado en las ciudades se identificaron varios aspectos:

- Existen barreras institucionales para denunciar un abuso o una irregularidad. Las instituciones no cuentan con mecanismos accesibles al público y objetivos para que se puedan reportar los abusos y las irregularidades cometidas por sus funcionarios.
- En el caso del abuso Policial, existe un espíritu de cuerpo y un código de silencio, especialmente cuando dentro de las víctimas de una acción policial se encuentran policías, que impiden que los agentes u oficiales denuncien los abusos o irregularidades de sus superiores, pares o subordinados. Estos reportes pueden tener consecuencias personales negativas para quienes lo hacen.
- Hacer un reporte relacionado con un abuso policial o de cualquier otro funcionario es una tarea muy complicada para un ciudadano corriente, debido a que el reporte se hace a la misma entidad que produjo el abuso o la irregularidad, la cual puede justificar de manera sistemática la conducta de su agente
- Algunos sistemas policiales tienen a minimizar este tipo de conductas con el objeto de no generar inseguridad en el personal que debilite su acción para aplicar las normas.
- En algunas ciudades, los funcionarios de la personería son contratados por la secretaria de Gobierno. Esta vinculación resta independencia y efectividad a la labor del personero en su función de vigilancia y control sobre a gestión de la administración local
- La mayor parte de quienes participaron en el estudio expresaron que no denuncian los abusos o irregularidades en especial de la Policía, por temor a represalias.

IV. Evaluación del impacto del Código Nacional de Policía y Convivencia

Teniendo en cuenta el análisis exploratorio de los datos y el análisis cualitativo de la información recopilada se realiza una evaluación de impacto del CNPC en dos sentidos: En primer lugar, se pretende establecer los efectos de la implementación de la esta ley sobre la actividad económica y en segundo lugar estimar el impacto que ha tenido la misma sobre el comportamiento de los delitos contra la vida y la integridad

Evaluación del impacto del CNCP en la actividad económica

Tal como se mencionó anteriormente, tres artículos registrados en el Código Nacional de Policía y Convivencia están relacionados directamente con la actividad económica. El artículo 92 que agrupa los comportamientos relacionados con el cumplimiento de la normatividad; el artículo 93 que contiene los comportamientos relacionados con la seguridad y la tranquilidad que afectan la actividad económica y el artículo 94 que establece los comportamientos relacionados con la salud pública.

Los comportamientos que afectan la actividad económica pueden ser sancionados por 9 de las 20 medidas correctivas que establece el CNCP. A cada comportamiento es posible imponerle más de una medida correctiva. El 80% está concentrado en cuatro medidas: Multa tipo 2, Multa tipo 4, Suspensión temporal de la actividad, y Suspensión definitiva de la actividad.

El impacto de la implementación del CNCP sobre la actividad económica se estima teniendo en cuenta estas cuatro medidas correctivas. En específico, se va a estudiar el efecto de las medidas correctivas sobre la venta de cerveza en Colombia. La venta de cerveza es una buena aproximación para medir el impacto sobre la actividad económica debido a que cerca del 40% de las utilidades de una tienda dependen de la venta de cerveza[10] .

Teóricamente resulta complejo establecer la relación entre las medidas correctivas y la actividad económica. Por un lado, las medidas correctivas pueden desincentivar la actividad económica ya que las sanciones económicas representan costos adicionales para las tiendas-empresas, y las suspensiones generan pérdidas en los ingresos que se asocian con la disminución de las ventas en los días de sanción. Por otro lado, las medidas correctivas pueden generar incentivos para mejorar la convivencia, y esto puede tener un efecto

[10] Estimaciones Fenalco-Bavaria

positivo sobre la actividad económica, por ejemplo: las personas ahora se sienten más seguras en el espacio público y están dispuestas a participar más en las actividades económicas (compran más, venden más, dedican más tiempo al ocio, etc.).

Datos

Para estimar los diferentes modelos se utilizan dos bases de datos:

1. **Venta de cerveza: aproximación a la actividad económica**

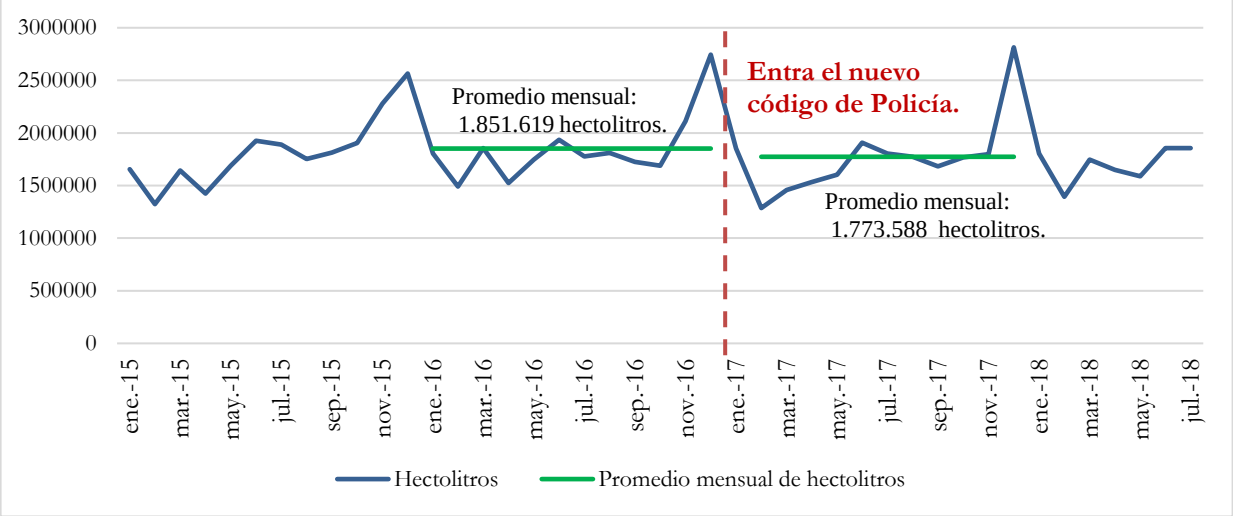
Los datos sobre las ventas de cerveza provienen de Bavaria S.A. [11]. Esta base contiene información mensual sobre el volumen de venta de cerveza medida en hectolitros para todos clientes (tiendas) de Bavaria a nivel nacional. Se utilizó la información agregada a nivel municipal (793 municipios), y se analizó el período comprendido entre enero de 2015 y julio de 2018.

En el 2016, antes de que entrara en vigencia el Nuevo Código Nacional de Policía, se vendieron 1.851.619 hectolitros al mes en promedio. En el 2017 cuando entró el Nuevo Código, se vendieron en promedio 1.773.588 hectolitros al mes, implicando una reducción del 4%. La gráfica 14 muestra la evolución de las ventas de cerveza en el período de estudio y en la tabla 13 se presenta la comparación semestral entre años de la venta de cerveza. (ver gráfica 17)

Si bien en el primer semestre de la implementación del Nuevo Código (en 2017), se presentó una reducción del 7% con respecto al mismo período del 2016, en el primer semestre de 2018 el volumen de ventas aumentó y se ubicó por encima del promedio semestral de los últimos cuatro años. Este aumento se explica en gran parte por la Copa Mundial de Fútbol que se desarrolló entre junio y julio de ese año. (ver gráfica 18)

[11] Bavaria S.A. concentra cerca del 99% del mercado de cerveza en el país (El Tiempo, 2017).

Gráfica 17. Evolución de las ventas de hectolitros de cerveza en Colombia. Enero de 2015 a julio de 2018.



Fuente: Elaboración FIP a partir de los datos de Bavaria S.A.

Tabla 16. Ventas semestrales de hectolitros en Colombia (2015-2018).

Primer semestre	Hectolitros	Variación semestres
2018	10.039.549	4%
2017	9.639.448	-7%
2016	10.358.956	7%
2015	9.659.891	-
Promedio últimos cuatro años	**9.924.461**	**-**

Fuente: Elaboración FIP a partir de los datos de Bavaria S.A.

2. Medidas correctivas

Los datos sobre las medidas correctivas provienen de la Policía Nacional. Estos datos proveen información sobre el tipo de medida correctiva, la fecha, y el municipio en el que se impone. Par el caso del modelo, se pretenden analizar las medidas correctivas que se imponen a las conductas que afectan la actividad económica; en particular el efecto de las sanciones económicas (multa 2 y multa 4) y de las suspensiones temporales y definitivas.

Tal como se mencionó anteriormente, la base tiene ciertas limitaciones, en esta ocasión no existe una relación entre el comportamiento contrario a la convivencia y cada medida correctiva impuesta. Por lo tanto, las medidas correctivas de interés se obtienen de tomar número total de comportamientos a los cuáles se les puede imponer cierta medida correctiva, y calcular la proporción que está relacionada con la actividad económica (Art.92,

Art. 93, y Art. 94). Específicamente, se define una medida correctiva relacionada con la actividad económica M_{AEit} como:

Ecuación 1:

$$M_{AEit} = \underbrace{\left(\frac{C_{AEit}}{C_{it}}\right)}_{X} * M_{it}$$

En donde i denota el municipio y t el período de tiempo. C_{it} Corresponde al número total de comportamientos a los cuáles se les puede imponer la medida correctiva M. El número de comportamientos a los cuáles se les puede imponer la medida correctiva M y que además están relacionados con la actividad económica se denota como C_{AEit}. De este modo, X corresponde a la proporción de comportamientos asociados con la actividad económica que pueden tener la medida correctiva M. Por su parte, M_{it} indica el número de registros de la medida correctiva M. Al multiplicar la proporción X por el número de registros de la medida M, se obtiene el número de las medidas correctivas impuestas a los comportamientos contrarios a la convivencia que afectan la actividad económica. En esta especificación suponemos que, a cada comportamiento en efecto, se le impone la medida correctiva que indica el CNPC. De este modo, se tiene que la tendencia de las medidas correctivas es consistente con la de los comportamientos que afectan la actividad económica.

En tabla 17 se presentan las estadísticas descriptivas de todas las variables utilizadas en la estimación del modelo.

Tabla 17. Estadísticas descriptivas.

Variable	Media	D. Estándar	Mín.	Max.
H. cerveza	6.31	1.62	0	13.02
Multa tipo 2	0.05	0.29	0	4.29
Multa tipo 4	0.40	0.80	0	7.00
S.Temporal	0.42	0.85	0	7.07
S. Definitiva	0.05	0.26	0	3.42
Tiendas	4.53	1.76	0	11.24

Fuente: Bavaria. Elaboración FIP. *Todas las variables están expresadas en logaritmo natural: ln(variable+1).

Modelo econométrico:

Enfoque 1: modelo panel con efectos fijos a nivel nacional

Para evaluar el impacto de las medidas correctivas sobre la actividad económica se estima la siguiente ecuación:

Ecuación 2:

$$\ln(VC_{it}) = \gamma_i + \delta_t + \partial_y + \beta_1 \ln(Multa\ 2_{it}) + \beta_2 \ln(Multa\ 4_{it}) + \beta_3 \ln(S.Definitiva_{it}) + \theta \ln(Tiendas_{it}) + \varepsilon_{it}$$

En la cual i denota el municipio y t indica el período de tiempo. La variable VC son las ventas de cerveza medidas en hectolitros. Los parámetros de interés son β_1, β_2 y β_3 que miden el efecto de cada medida correctiva sobre las ventas de cerveza. En la ecuación 2 no se incluyen las suspensiones temporales debido a que están altamente correlacionadas con las multas tipo 4 (correlación de 0.96) y esto podría sesgar las estimaciones. Sin embargo, como prueba de robustez se estima la ecuación 2 sacando la multa tipo 4, e incluyendo las suspensiones temporales.

La especificación log-log permite interpretar los parámetros $\beta´s$ como una elasticidad. Como variable de control se incluye el número de tiendas que tiene el municipio. Así mismo, se incluyen efectos fijos de municipio γ_i, y efectos fijos de tiempo δ_t (mensuales) y ∂_y (anuales). Los efectos fijos de municipio controlan por características no observadas de los municipios que no varían en el tiempo y que pueden afectar las ventas de cerveza, por ejemplo: el gusto por la cerveza, la cultura. Por su parte, los efectos fijos de tiempo controlan por cambios en el tiempo que pueden afectar las ventas en todos los municipios del país, como, por ejemplo: la introducción de la ley que aumenta el impuesto al consumo de licores-vinos-aperitivos (Ley1816, 2016) [12], el crecimiento económico, la inflación, o la estacionalidad.

Así mismo, se realiza un ajuste por clústeres de municipio. Este ajuste tiene en cuenta la correlación serial que se presenta entre los residuales de la ecuación (2) a nivel municipal. Si no se hace este ajuste, los intervalos de confianza se amplían y es menos probable que un parámetro sea significativo.

[12] Por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de licores destilados, y se modifica el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares

Los resultados de la estimación empírica de la ecuación (2) se observan en la tabla 18. La variable dependiente es el logaritmo del volumen de ventas y los coeficientes de interés son el logaritmo de las medidas correctivas. Tanto en la columna (1) como en la (2) se incluyen los efectos fijos de municipio y de tiempo, además en la segunda columna se incluye la variable de control.

Los efectos de las sanciones económicas sobre la venta de cerveza son negativos, pero no son estadísticamente significativos. Por un lado, se encuentra que un incremento de 1% en las Multas Tipo 2 genera una disminución en las ventas de cerveza en 0.01%, mientras que el incremento de 1% en las Multas Tipo 4 genera una disminución de 0.001%. Sin embargo, es posible que estos resultados se expliquen por la alta heterogeneidad que existe entre los municipios; por ejemplo, municipios que cuentan con tiendas grandes que tienen una alta demanda, pueden responder más fácil ante las medidas correctivas, y en agregado, terminan anulando los potenciales efectos.

Por su parte, las suspensiones definitivas tienen un efecto positivo sobre el volumen de las ventas. Un incremento de 1% en las suspensiones definitivas genera un incremento de 0.02% en las ventas. Es posible que este resultado se explique porque existe una compensación en las ventas de las tiendas, esto es: las pérdidas en volumen generadas por el cierre de una tienda pueden ser compensadas por el aumento en la demanda en otra tienda. Si los consumidores sustituyen la tienda y siguen demandando la misma cantidad o incluso más, las ventas totales del municipio pueden aumentar.

Tabla 18. Resultados Enfoque 1.

Var dependiente: Hectolitros de cerveza	(1)	(2)
Multa Tipo 2	-0,019	-0,016
	(0,020)	(0,019)
Multa Tipo 4	-0,0002	-0,001
	(0,010)	(0,010)
Suspensión Definitiva	0,019*	0,034**
	(0,010)	(0,016)
Observaciones	14,339	14,339
Municipios	793	793
Efectos fijos Mpio	✓	✓
Efectos fijos de Mes	✓	✓
Control		✓

Errores estándar en paréntesis
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

En la tabla 19 se presentan los resultados de la estimación de la ecuación (2) teniendo en cuenta la suspensión temporal. Los resultados indican que la suspensión temporal tiene un

efecto negativo sobre las ventas de cerveza, pero no es estadísticamente significativo. Así mismo, se tiene que este efecto es similar tanto en signo como en magnitud al de la multa tipo 4.

Tabla 19. *Volumen de cerveza. Enfoque 1 (suspensión temporal)*

Var dependiente: Hectolitros de cerveza	(1)	(2)
Multa Tipo 2	-0,017	-0,016
	(0,019)	(0,018)
Suspensión Temporal	-0,0025	-0,0009
	(0,008)	(0,007)
Suspensión Definitiva	0,020*	0,034**
	(0,010)	(0,016)
Observaciones	14,339	14,339
Municipios	793	793
Efectos fijos Mpio	✓	✓
Efectos fijos de Mes	✓	✓
Control		✓

Errores estándar en paréntesis
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

En conclusión, los resultados anteriores sugieren que a nivel agregado **no parece existir un efecto de las medidas correctivas sobre el volumen de ventas de cerveza** (exceptuando Suspensión definitiva).

En el enfoque 2 se analiza si existen efectos heterogéneos teniendo en cuenta el tamaño de las tiendas de los municipios.

Enfoque 2: efectos heterogéneos por tamaño de los establecimientos

Para estudiar los efectos heterogéneos se catalogaron las tiendas como grandes y pequeñas. El tamaño de la tienda se define teniendo en cuenta el volumen de ventas. Primero, las tiendas se clasificaron teniendo en cuenta el promedio de ventas entre 2015 y 2016, luego se ordenó ese promedio de menor a mayor y se dividió la distribución de las tiendas por municipio en cuartiles[13]. Las tiendas pequeñas se definen como aquellas que pertenecen al primer cuartil y las tiendas grandes al cuartil superior. Se utilizó el promedio de ventas en los dos años anteriores a la entrada en vigencia el CNPC ya que es posible que el volumen de

[13] Los cuartiles dividen una muestra ordenada de datos en cuatro partes iguales. Los cuartiles permiten estudiar la dispersión y la tendencia central de un conjunto de datos.

ventas se vea afectado por las medidas correctivas que impone el Código y, por lo tanto, distorsione la clasificación de las tiendas.

Una vez establecido el tamaño de las tiendas, se estiman dos ecuaciones siguiendo el modelo del enfoque 1. Se estima una ecuación para las tiendas grandes de los municipios, y otra para las tiendas pequeñas.

En la tabla 20 se presentan los resultados de la estimación diferenciando entre tiendas grandes y pequeñas. Los resultados indican que el efecto de las medidas correctivas sobre el volumen de ventas de cerveza depende del tamaño de la tienda. En particular, para las tiendas pequeñas se encuentra que la única medida correctiva que tiene un efecto significativo y negativo sobre las ventas de cerveza son las Multas tipo 4: un incremento de 1% en las Multas tipo 4 genera una disminución de 0.04% hectolitros vendidos. Es posible que las tiendas pequeñas demanden menos cerveza debido a que parte de sus ingresos los deben destinar al pago de la multa.

Para las tiendas grandes se encuentra que la Suspensión Definitiva tiene un efecto positivo que es estadísticamente significativo. Como se mencionó anteriormente, es posible que el incremento en las ventas que se presenta por el aumento de las suspensiones definitivas se explique por sustitución entre tiendas que realizan los consumidores.

Tabla 20. Volumen de cerveza. Enfoque 2

Var dependiente: Hectolitros de cerveza	Tiendas pequeñas	Tiendas grandes
Multa Tipo 2	-0,040	0,002
	(0,061)	(0,050)
Multa Tipo 4	-0,043*	-0,032
	(0,025)	(0,021)
Suspensión Definitiva	0,005	0,111*
	(0,070)	(0,057)
Observaciones	14,339	13,435
Municipios	768	713
Efectos fijos Mpio	✓	✓
Efectos fijos de Tiempo	✓	✓
Control	✓	✓

Errores estándar en paréntesis
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Enfoque 3: efecto individual ciudades de estudio

Para evaluar el efecto de las medidas correctivas en Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali, y Medellín, se estimó la siguiente ecuación:

Ecuación 3:

$$\ln(VC_{it}) = \gamma_i + \delta_t + \partial_y + \beta_1 \ln(Multa\ 2_{it}) + \beta_2 \ln(Multa\ 4_{it}) + \beta_3 \ln(S.Definitiva_{it}) + \theta \ln(Tiendas_{it}) + \mu Ciudad_i * \ln(MedidaCorrectiva)_{it} + \varepsilon_{it}$$

La ecuación (3) se diferencia de la ecuación (2) en el término adicional $Ciudad_i * \ln(MedidaCorrectiva)_{it}$. La variable $Ciudad_i$ es una dummy que toma el valor de uno para la ciudad de estudio i y $MedidaCorrectiva$ corresponde a cada una de las tres medidas correctivas que estamos analizando. El parámetro de interés es μ que mide el efecto de las medidas correctivas en la ciudad i sobre el volumen de ventas.

Los resultados de la ecuación 3 se presentan en la tabla 21. Los resultados indican que el efecto de las medidas correctivas sobre las ventas de cerveza es distinto en cada ciudad.

Tabla 21. *Resultados enfoque 3. Volumen de cerveza por ciudades.*

Var dependiente: Hectolitros de cerveza	Barranquilla	Bogotá	Bucaramanga	Cali	Medellín
Multa Tipo 2	-0,017	0,120***	-0,007	0,035**	0,015
	(0,017)	(0,018)	(0,018)	(0,017)	(0,018)
Multa Tipo 4	-0,017	-0,0005	0,071***	0,055***	0,035***
	(0,011)	(0,011)	(0,011)	(0,011)	(0,010)
Suspensión Definitiva	-0,035***	-0,006	-0,007	-0,030***	-0,098***
	(0,013)	(0,013)	(0,014)	(0,011)	(0,015)
Observaciones	14,339	14,339	14,339	14,339	14,339
Municipios	768	768	768	768	768
Efectos fijos Mpio	✓	✓	✓	✓	✓
Efectos fijos de Tiempo	✓	✓	✓	✓	✓
Control	✓	✓	✓	✓	✓

Errores estándar en paréntesis
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

En Barranquilla se encuentra que todas las medidas correctivas consideradas tienen un efecto negativo sobre la venta de cerveza. Sin embargo, solo el efecto de las suspensiones definitivas es significativo (un incremento de 1% en las suspensiones definitivas genera una disminución de 0.03% en las ventas de cerveza). Estos resultados son consistentes con la tasa de comportamientos que afectan la actividad económica por cada 10.000 habitantes

que se registró en Barranquilla en el 2017. Como la tasa de la ciudad fue superior a la tasa nacional, es posible que la aplicación de las medidas correctivas también haya sido sistemática y, por ende, el efecto de las suspensiones definitivas es significativo.

En Bogotá se encuentra que las multas tipo 2 tienen un efecto positivo y significativo sobre las ventas de cerveza (incremento de 1% en las Multa Tipo 2, genera un incremento de 0.12% en las ventas). Es posible que este incremento se explique porque existe una compensación de las ventas entre las tiendas. Si bien la tasa de comportamientos que afectan la actividad económica en 2017 fue superior a la nacional, es posible que la aplicación de las medidas haya sido o bien, sobre tiendas pequeñas que no tienen un impacto sobre el volumen agregado y entre las que es fácil sustituir consumo, o bien sobre las tiendas grandes que no tienen necesidad de disminuir sus ventas ante la imposición de una multa.

En Bucaramanga se encuentra que las multas tipo 4 tienen un efecto positivo y significativo sobre las ventas de cerveza (incremento de 1% en las Multa Tipo 4, genera un incremento de 0.07% en las ventas). Como en el caso de Bogotá, la tasa de comportamientos que afectan la actividad económica en 2017 fue superior a la nacional. Sin embargo, puede existir una compensación de las ventas entre las tiendas y, por lo tanto, el volumen agregado aumenta.

En Cali se encuentra que tanto la multa tipo 2 como la multa tipo 4 tienen un efecto positivo y significativo sobre las ventas de cerveza, mientras que la suspensión definitiva tiene un efecto negativo. La tasa de comportamientos que afectan la actividad económica en 2017 fue menor que la tasa nacional, por lo que los efectos de las medidas correctivas se podrían explicar por una mayor facilidad de sustitución entre tiendas, y por una mayor efectividad a la hora de aplicar las medidas correctivas.

En Medellín, las Multas Tipo 4 tienen un efecto positivo sobre las ventas, mientras que incrementos en la suspensión definitiva generan una disminución. Paralelo al caso de Cali, la tasa de comportamientos que afectan la actividad económica es menor que la tasa nacional, por lo que es posible que exista una mayor efectividad en la aplicación de las medidas correctivas.

Conclusiones de las estimaciones

El efecto de las medidas correctivas que impone el CNCP sobre las ventas de cerveza depende del tamaño de las tiendas y de las características de la ciudad. A nivel país no se encontró un efecto significativo sobre el volumen de cerveza de las medidas correctivas exceptuando la suspensión definitiva. Este resultado se mantiene cuando se incluyen las suspensiones temporales (enfoque 1).

Los resultados del enfoque 2, señalan que las Multas Tipo 2 generan una disminución en el volumen de ventas en las tiendas pequeñas. Si bien en valor absoluto la reducción parece ser pequeña (0.04%), es posible que tenga un impacto fuerte sobre los ingresos de las tiendas pequeñas, sobre todo si se tiene en cuenta que el consumo de cerveza tiende a estar acompañado del consumo pasa bocas y cigarrillos; esto es: la reducción en las ventas de cerveza también puede generar una disminución en la demanda de estos productos.

Por otro lado, los aumentos en las ventas en las tiendas grandes que se dan por las suspensiones definitivas podrían estar relacionadas con la sustitución que hacen los consumidores entre tiendas. Si bien en la base de datos no es posible determinar cómo se da esta sustitución, es posible que se esté desplazando el consumo de los espacios públicos a los hogares. Este desplazamiento puede ser nocivo en términos de convivencia ya que las conflictividades que se dan en el espacio público se trasladan al ámbito privado (hogares) donde el control es más reducido.

Por su parte, el impacto sobre las ciudades depende de las características de la aplicación del código en cada ciudad. Como se mostró anteriormente la aplicación se da de manera heterogénea en las ciudades, las decisiones de política local, las restricciones particulares al consumo como horarios, las inversiones en la reglamentación del Código y el despliegue operativo son diferentes en cada territorio.

Por otro lado, a través un análisis mixto de tendencias (espacio-temporal) se pudo constatar un efecto *compensación* entre los establecimientos. De un periodo a otro, aunque se presentaron disminuciones en el volumen de cerveza de algunos establecimientos, existieron aumentos considerables en otros de la misma localidad o comuna, que compensaban en gran medida dicha reducciones. En algunas zonas y localidades, especialmente en Bucaramanga, este efecto no fue tan claro, lo que podría sugerir que en ciertas ciudades la aplicación del código en determinadas zonas desplaza el consumo de cerveza hacia otras localidades.

Evaluación del impacto del CNCP sobre delitos contra la vida

Como se ha mencionado, el Código Nacional de Policía y convivencia tiene como objetivo mejorar las condiciones de convivencia en el territorio nacional a través de medidas correctivas que sancionan los comportamientos contrarios a la convivencia. Una de las categorías de convivencia definidas en el código es la seguridad, que generalmente se relaciona con los homicidios y las lesiones personales.

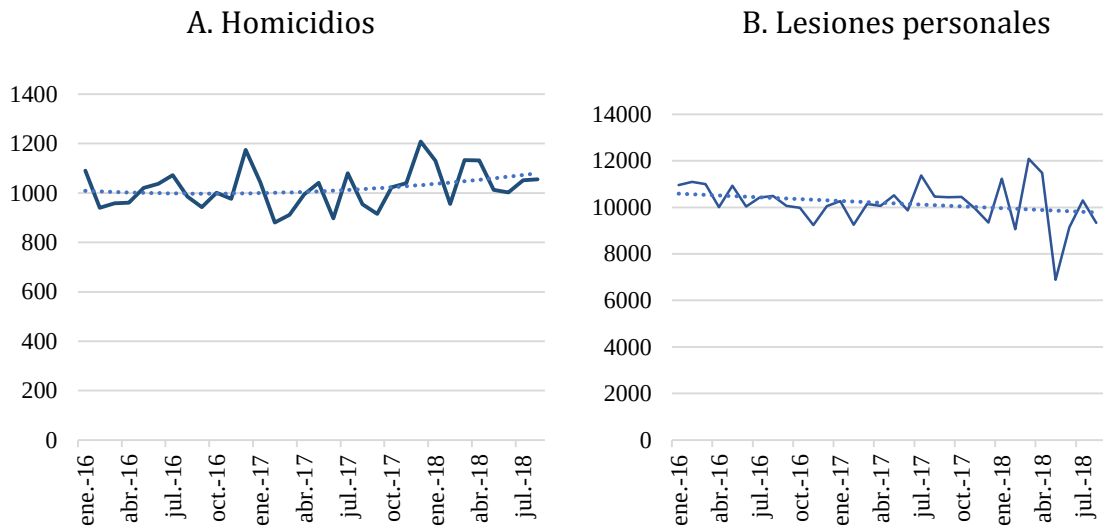
Recapitulando, desde la entrada en vigencia del CNCP hasta agosto de 2018 se han impuesto más de 2.074.343 medidas correctivas en todo el país. Estas medidas correctivas han

sancionado principalmente cuatro comportamientos contrarios a la convivencia que concentran más del 50% del total de los registros y que, además presentan una tendencia creciente: consumo de bebidas alcohólicas, sustancias psicoactivas o prohibidas en el espacio público, porte de armas, elementos cortantes, punzantes o semejantes en el espacio público, riñas en confrontaciones violentas que pueden derivar agresiones físicas, y porte de sustancias prohibidas en el espacio público.

Para evaluar el efecto se parte de la idea que las medidas correctivas impuestas a estos cuatro comportamientos podrían tener un efecto sobre la seguridad ciudadana. Sin embargo, la relación no es del todo clara. Por un lado, en el 2017 la tasa nacional de homicidios y de lesiones personales por cada 10.000 habitantes se redujo (pasando de 2.5 casos en 2016 a 2.4, y de 25.5 casos en 2016 a 24.7, respectivamente). Pero, en el primer semestre de 2018 el número de homicidios superó los comparativos semestrales de 2016 y 2017. Este incremento se puede observar en el panel A de la gráfica 18 que muestra la evolución de los homicidios en Colombia. Por su parte, las lesiones personales, aunque presentan una tendencia decreciente, en el primer semestre de 2018 registraron una disminución menor con respecto a la que se presentó en el mismo período de 2017.

Existen dos canales a través de las cuales las medidas correctivas puede afectar la actividad delictiva. El primero consiste en un efecto de disuasión, y el segundo en un efecto de orden social. El efecto de disuasión implica que, con la imposición de medidas correctivas, aumenta el costo de oportunidad de cometer un comportamiento contrario a la convivencia, y esto puede tener un efecto positivo sobre los delitos (Becker, 1968). Por ejemplo, si una persona decide no involucrarse en una riña para evitar la medida correctiva, es posible que el número de víctimas de lesiones personales se reduzca. Por su parte, el efecto de orden social implica que, si los comportamientos que están sancionando disminuyen, el orden en el espacio público aumenta y se reduce la probabilidad de que se genere un ambiente propicio para cometer un delito.

Gráfica 18.. *Evolución de los homicidios y de las lesiones personales en Colombia (2016-2018).*



Fuente: Elaboración FIP a partir de los datos de la Policía Nacional.

Datos

Para este análisis se utilizaron dos bases de datos:

1. **Actividad delictiva: Homicidios y Lesiones Personales**

Los datos sobre la actividad delictiva provienen de la Policía Nacional. Estos datos contienen información sobre la actividad delictiva para los 1.122 municipios de Colombia. Indican la fecha exacta, el lugar, y el tipo de delito cometido. Para propósitos del análisis se toman los registros mensuales del número de homicidios y de lesiones personales en cada municipio del país.

2. **Medidas correctivas**

Los datos sobre las medidas correctivas provienen de la Policía Nacional. Estos datos proveen información sobre el tipo de medida correctiva, la fecha, y el municipio en el que se impone. Se analiza el impacto de cuatro medidas correctivas: Multa Tipo 2, Destrucción del bien, Participación en programa comunitario o actividad pedagógica, y Multa General Tipo 4. Nos centramos en analizar el impacto de estas cuatro medidas ya que en conjunto representan más del 75% del total de medidas impuestas en el país.

En tabla 22 se presentan las estadísticas descriptivas de las variables utilizadas.

Tabla 22. Estadísticas descriptivas.

Variable	Media	D. Estándar	Mín.	Max.
Homicidios	0,30	0,59	0	4,96
Lesiones personales	1,07	1,15	0	7,72
Multa tipo 2	1,14	1,39	0	10,18
Programa comunitario/actividad pedagógica	0,77	1,19	0	9,43
Destrucción del bien	0,86	1,28	0	9,97
Multa tipo 4	0,81	1,10	0	8,49
Población	9.58	1.16	5.97	15.91

Todas las variables están expresadas en logaritmo natural: ln(variable+1)

Enfoque 1: panel con efectos fijos

Para evaluar el impacto de las medidas correctivas sobre la actividad delictiva se estima la siguiente ecuación:

Ecuación 4:

$$\ln(AD_{it}) = \gamma_i + \delta_t + \beta_1 \ln(MedidaCorrectiva_{it-1}) + \theta \ln(Población_{it}) + \varepsilon_{it}$$

En la cual i denota el municipio y t indica el período de tiempo. La variable AD son las diferentes medidas de la actividad delictiva: homicidios y lesiones personales. En la ecuación 4 se tiene en cuenta la Multa Tipo 2 solamente, debido a que todas las medidas correctivas están altamente correlacionadas, y la Multa Tipo 2, concentra el mayor número de medidas impuestas (30%)[14]. El parámetro de interés es β_1, el cual mide el efecto de la medida correctiva sobre la actividad delictiva. Las medidas están rezagadas un período porque suponemos que no tienen un efecto inmediato sobre la actividad delictiva (efecto disuasión y efecto de orden de social).

La especificación log-log permite interpretar los parámetros como una elasticidad. Como variables de control se incluye el tamaño poblacional. Así mismo, se incluyen efectos fijos de municipio γ_i, y efectos fijos de tiempo δ_t. Los efectos fijos de municipio controlan por características no observadas de los municipios que no varían en el tiempo y que pueden afectar la actividad delictiva, por ejemplo: la cultura, la tolerancia a la violencia. Por su parte,

[14] Se realizaron pruebas con las otras tres medidas correctivas y el efecto no es diferencial al de la Multa Tipo 2.

los efectos fijos de tiempo controlan por cambios en el tiempo que afectan la actividad delictiva, por ejemplo, el desempleo, y la estacionalidad.

Así mismo, se realiza un ajuste por clústeres de municipio. Este ajuste tiene en cuenta la correlación serial que se presenta entre los residuales de la ecuación 4 a nivel municipal. Si no se hace este ajuste, los intervalos de confianza se amplían y es menos probable que un parámetro sea significativo.

Resultados

Los resultados sugieren que las Multas Tipo 2 no tienen un efecto significativo sobre la actividad delictiva. Para los homicidios se encuentra que las multas tipo 2 tienen un efecto negativo, pero la magnitud no es representativa: un incremento de 1% en las multas tipo 2 genera una disminución de 0.0009% homicidios. Para las lesiones personales se encuentra que la Multa tipo 2 tiene un efecto positivo, pero no es estadísticamente significativo (ver tabla 23).

Tabla 23. Resultados actividad delictiva.

Variable dependiente:	Multa Tipo 2
Homicidios	-0,0009
	(0,003)
Lesiones personales	0,006
	(0,004)
Observaciones	21,318
Municipios	1.122
Efectos fijos Mpio	✓
Efectos fijos de Mes	✓
Control	✓

Errores estándar en paréntesis
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Es probable que gran parte de estos resultados se explique porque no existe un mecanismo que obligue a las personas a cumplir con las sanciones administrativas o pedagógicas que impone el CNPC. De acuerdo con el Reporte de Comparendos, Cursos y Pagos de la Policía Nacional en Bogotá, del total de comparendos que se han impuesto entre agosto de 2017 y septiembre de 2018, tan solo el 3% han sido pagadas y solo el 20% de las personas han asistido a los cursos pedagógicos impuestos. Si bien solo se tiene el reporte para Bogotá, esto es una aproximación de la información sobre lo que sucede en el país, ya que Bogotá concentra una gran proporción de los comportamientos contrarios a la convivencia.

Analizando estos elementos, no existe un costo de oportunidad real al cometer un comportamiento contrario a la convivencia y, por ende, no se registra un efecto sobre la actividad delictiva. De hecho, si se mira la tendencia de los comportamientos contrarios a la

convivencia se observa que tienen una tendencia creciente que no parece estar respondiendo a las medidas correctivas impuestas.

Enfoque 2: diferencial por tamaño de los municipios

Para constatar si existe un efecto diferencial por el tamaño del municipio, se estimó la ecuación 4 para municipios grandes (con 100.000 habitantes o más), municipios intermedios (con más de 50.000 habitantes, pero menos de 100.000) y municipios pequeños (con 50.000 habitantes o menos). Los resultados de estas estimaciones se observan en la tabla 24 Los resultados sugieren que las Multas tipo 2 solo tienen un efecto sobre los municipios grandes. En particular, un incremento de un 1% en las Multas Tipo 2 genera una disminución de 0.05% homicidios en los municipios grandes. El efecto sobre las lesiones personales no es estadísticamente significativo. Para los municipios intermedios y pequeños no se encuentra un efecto significativo de las multas tipo 2 sobre la actividad delictiva.

Tabla 24. Actividad delictiva. Municipios grandes vs. Pequeños.

	Efecto Multa Tipo 2		
	Municipios grandes	Municipios intermedios	Municipios pequeños
Variable dependiente:			
Homicidios	-0,047***	0,006	0,0008
	(0,019)	(0,014)	(0,003)
Lesiones personales	0,014	0,015	0,005
	(0,010)	(0,013)	(0,005)
Observaciones	1,224	1,246	18,848
Municipios	65	64	993
Efectos fijos Mpio	✓	✓	✓
Efectos fijos de Mes	✓	✓	✓
Control	✓	✓	✓

Errores estándar en paréntesis
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Los resultados anteriores sugieren que es posible que exista una focalización de la aplicación del CNCP en los municipios grandes. Además, dado el costo de la puesta en marcha de la implementación los efectos marginales en la reducción del homicidio no estarían compensando las inversiones.

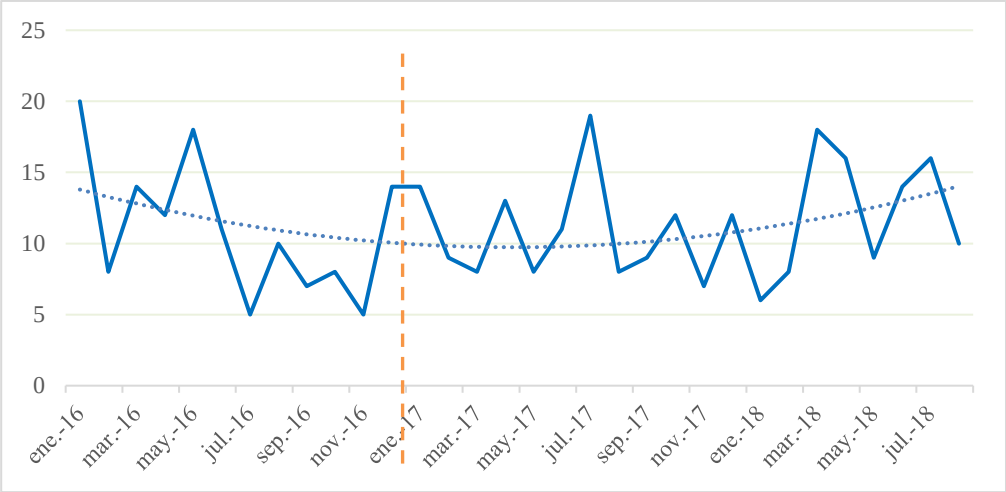
Modelo Cali por manzanas

Para evaluar si existen efectos de las medidas correctivas a nivel más desagregado, estimamos un modelo adicional de panel con efectos fijos de manzana para la ciudad de Cali. En particular, examinamos el efecto de las Multas Tipo 2 sobre los homicidios asociados a

riñas. Este ejercicio es específico para Cali ya que se contó con información más detallada sobre este delito.

Entre enero de 2017, momento en que entró en vigencia la Ley 1801, hasta agosto de 2018, se han impuesto cerca 35.500 Multas Tipo 2 en Cali. Estas multas son la medida correctiva más impuesta en la ciudad y representan más del 30% del total registrado. Así mismo, estas multas son la medida correctiva más frecuente aplicada a los comportamientos que atentan contra la vida y la integridad como: reñir, incitar o incurrir en confrontaciones violentas que puedan derivar en agresiones físicas, amenazar con causar un daño físico, portar armas corto punzantes o neumáticas. Por esta vía, es probable que las Multa tipo 2 tengan un efecto sobre los homicidios asociados a riñas, si desincentivan a las personas a involucrase en confrontaciones violentas relacionadas en mayor medida con armas corto punzantes.

Gráfica 19. Número de homicidios asociado a riñas en Cali (2016-2018).



Fuente: Elaboración FIP a partir de los datos de la Policía Nacional.

En la gráfica 20, se observa el comportamiento de los homicidios asociados a riñas en Cali entre 2016 y 2018. Se tiene que si bien en el primer semestre de 2017 se presentó una reducción de los homicidios con respecto al mismo periodo de 2016 (se redujo el 24% pasando de 83 casos a 63); en lo corrido del 2018 la tendencia ha sido creciente (de hecho, el número de homicidios en el primer semestre fue superior al del mismo semestre de 2017). De este modo, el efecto de las multas sobre los homicidios no es claro.

En la tabla 25 se presentan los resultados de la estimación del modelo. Los resultados indican que a pesar de que el efecto de las Multas tipo 2 sobre los homicidios asociados a riñas es negativo, no es estadísticamente significativo.

Tabla 25. Efectos en Homicidios asociado a riñas

Variable dependiente:	log Homicidios
Multas Tipo 2	-0,049
	(0,043)
Número de observaciones	468
Número de manzanas	51
Efectos fijos de manzana	✓
Efectos fijos de mes	✓

Errores estándar en paréntesis
***p <0.01, **p <0.05, * p<0.1

Si bien, la ventana temporal de los datos utilizados no es tan amplia, los resultados anteriores sugieren que no existe un impacto directo de la imposición de medidas correctivas relacionadas con comportamientos que atenten contra la vida y la integridad sobre los homicidios asociados con riñas.

V. Conclusiones y recomendaciones

Del análisis cuantitativo y geográfico basado en la información del Registro Nacional de Medidas Correctivas se puede concluir que:

Desde la entrada en vigencia del Código Nacional de Policía y Convivencia se ha presentado un crecimiento significativo de las conductas sancionadas. En ese sentido, resulta difícil establecer el carácter disuasivo y preventivo del código ya que el registro obedece más a la labor policial y no a lo que probablemente suceda en las ciudades. Las variaciones importantes en el número de comportamientos sancionados se relacionan con respuestas o instrucciones operativas.

Existe una clara tendencia a la concentración de los registros en cierto grupo de comportamientos. El 45% de los registros se concentra en comportamientos relacionados con el consumo de alcohol y sustancias psicoactivas en el espacio público, porte de armas corto punzantes y riñas. Con el paso de los meses los registros tienden a concentrarse más en estas tres conductas.

La mayoría de los comportamientos sancionados corresponden a conductas en flagrancia lo que podría reflejar que su trabajo no responde a estrategias focalizadas o a una planeación del servicio de vigilancia asociada a las problemáticas del barrio o del cuadrante, sino que se están concentrado en generar resultados operativos de fácil consecución. Cabe mencionar que según los resultados del análisis espacial existen indicios de que la aplicación del código está relacionada en mayor medida con la operatividad de la policía que con las demandas de la comunidad asociadas con las llamadas realizadas a las líneas de atención y emergencia.

Por otro lado, existe una concentración importante en conductas relacionadas con el irrespeto a la autoridad y el desacato, que una vez contrastado con la opinión general de la comunidad se percibe como un intento de la policía para ganar autoridad y respeto, configurando un riesgo de abuso.

La incidencia de los comportamientos sancionados relacionados con la actividad comercial es mucho mayor que los asociados con las personas. Durante el tiempo de implementación del Código el número de comportamientos sancionados que afectan la actividad económica experimentó aumentos considerables. Adicionalmente el porcentaje de pagos y cumplimiento de las medidas correctivas por parte de las personas es marginal, lo que supone que el mayor peso del código en términos monetarios termine recayendo en los comerciantes y establecimientos.

La implementación del código se ha dado de manera heterogénea y ha dependido de las diferencias de contextos locales, la capacidad de liderazgo del comandante de policía, la demanda operativa y la inversión y capacidad técnica de las administraciones locales. El 65% de los registros se concentra en cinco departamentos, dentro de los cuales Atlántico sobresale en la segunda posición después de Bogotá. De manera general en departamentos el consumo de alcohol y sustancias en el espacio público concentran la mayoría de los casos. En Atlántico, Valle, Antioquia y Risaralda este porcentaje esta alrededor del 30% y en el resto del país entre el 15% y 20%. Los departamentos de la costa caribe obtienen una mayor participación de los comportamientos que afectan las relaciones con las autoridades, como irrespeto y desacato.

En cuanto a concentración de comportamientos sancionados la posición de las ciudades en el ranking nacional no es acorde con la distribución demográfica. Dejando a un lado el consumo de alcohol y sustancias en el espacio público que se ubica en el primer lugar en la mayoría de las ciudades, se evidencia una distribución heterogénea de las conductas en las ciudades, denotando problemáticas locales y estigmas policiales.

La dispersión es mayor entre los comportamientos sancionados y las medidas correctivas impuestas, los que podría corresponder a una aplicación más severa de la norma. Los datos muestran indicios del privilegio de las sanciones económicas sobre otras medidas correctivas como la amonestación. Esto fue confirmado con la percepción general de la comunidad.

El efecto de las medidas correctivas que impone el CNCP sobre las ventas de cerveza depende del tamaño de las tiendas y de las características de la ciudad. A nivel país no se encontró un efecto significativo sobre el volumen de cerveza de las medidas correctivas exceptuando la suspensión definitiva.

Las multas *tipo 2* generan una disminución en el volumen de ventas en las tiendas pequeñas. Si bien en valor absoluto la reducción parece ser pequeña (0.04%), es posible que tenga un impacto fuerte sobre los ingresos de las tiendas pequeñas, sobre todo si se tiene en cuenta que el consumo de cerveza tiende a estar acompañado del consumo pasa bocas y cigarrillos; en ese sentido la reducción en las ventas de cerveza puede generar una disminución en la demanda de estos productos.

Por su parte, el impacto sobre las ciudades depende de las características de la aplicación del código en cada ciudad. Como se mostró anteriormente la aplicación se da de manera heterogénea en las ciudades, las decisiones de política local, las restricciones particulares al consumo como horarios, las inversiones en la reglamentación del Código y el despliegue operativo son diferentes en cada territorio.

En cuanto a actividad delictiva, los resultados del modelo sugieren que las Multas *tipo 2* no tienen un efecto significativo sobre ésta. Para los homicidios se encuentra que las multas tipo 2 tienen un efecto negativo, pero la magnitud no es representativa: un incremento de 1% en las multas tipo 2 genera una disminución de 0.0009% homicidios. Para las lesiones personales se encuentra que la Multa tipo 2 tiene un efecto positivo, pero no es estadísticamente significativo.

A través de modelos específicos en la ciudad de Cali no se pudo comprobar que exista un impacto directo de la imposición de medidas correctivas relacionadas con comportamientos que atenten contra la vida y la integridad sobre los homicidios asociados con riñas.

De manera general, en materia de riesgos de abuso de autoridad se puede concluir lo siguiente:

Existe un riesgo de corrupción y abuso policial frente a los comportamientos contrarios a la convivencia que afectan la actividad económica (artículo 91 y s.s.) y los comportamientos contrarios a la convivencia relacionados con el porte de sustancias estupefacientes o sicotrópicas regulado mediante el decreto 1844 de 2018, conductas afectadas de manera transversal por los comportamientos que afectan las relaciones entre las personas y la autoridad. Los principales riesgos se relacionan con:

Reglamentaciones en proceso o pendientes: *relacionados con comportamientos que afectan la actividad económica, generan un riesgo de corrupción y conductas abusivas.*

En todas las ciudades objeto del estudio se encontró que hay un gran número de comerciantes que abrieron sus establecimientos en zonas donde las disposiciones de uso del suelo: ubicación, destinación, uso del suelo, no lo permite.

Esto llevo a que los negocios se establecieran, funcionaran y se consolidaran por años, sin que hubiera habido acciones definitivas por parte de la autoridad para asegurar que las normas sobre uso del suelo se cumplieran. Con la aplicación del nuevo CNPC y la ampliación de las facultades a la Policía, se está exigiendo el cumplimento de las normas de uso de suelo, y dado que muchos comerciantes no pueden cumplir con estos reglamentos, se genera una oportunidad para que la Policía incurra en cohecho y en conductas abusivas hacia estos comerciantes. El comportamiento de las medidas correctivas relacionado con esta conducta

ha venido en aumento desde la entrada en vigencia del Código, tal como se muestra en la gráfica 7.

El problema de fondo es que muchos de estos comerciantes tenían conocimiento acerca de la infracción que cometían abriendo su establecimiento en violación de las normas de uso de suelo. Sin embargo, la inacción oportuna de la autoridad, le ha permitido ampararse en el principio de la **confianza legítima**, que se fundamenta en el principio de buena fe estipulado en el artículo 8 de la Constitución (Constitución politíca de Colombia 1991, 1991)[15].

Tal como lo expresó la Corte Constitucional, la confianza legítima "consiste en que la administración por medio de su conducta uniforme hace entender al administrado que su actuación es tolerada. Es decir, que las acciones de la administración durante un tiempo prudencial hacen nacer en el administrado la expectativa de que su comportamiento es ajustado a derecho" (T-660, 2000). Para que se configure la confianza legítima, se requieren los siguientes elementos:

"El principio de confianza legítima, particularmente, se basa en tres presupuestos: (i) la necesidad de preservar de manera perentoria el interés público; (ii) una desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la administración y los administrados; y (iii) la necesidad de adoptar medidas por un período transitorio que adecuen la actual situación a la nueva realidad. De esta forma, el principio de buena fe, en su dimensión de confianza legítima, compele a las autoridades y a los particulares a conservar una coherencia en sus actuaciones, un respeto por los compromisos adquiridos y una garantía de estabilidad y durabilidad de la situación que objetivamente permita esperar el cumplimiento de las reglas propias del tráfico jurídico" (T-717, 2012)

Las Administraciones municipales consultadas son conscientes del atraso en la actualización de las normas sobre uso del suelo, y cómo en el caso de Bogotá, se ha solicitado a la Policía, de manera informal, no exigir este requisito hasta que se expida la nueva reglamentación. Sin embargo, la ciudadanía no conoce esta instrucción, y la Policía aprovechando esta desinformación, incurre en cohecho y conductas abusivas, tal como lo denunció el Secretario de Planeación de Montería, citado atrás. Algo similar ocurrió en Bucaramanga donde se puso en marcha una estrategia de formalización de los comerciantes "la legalidad va primero", los cuales accedieron a cumplir los requisitos en cierto plazo (2 meses).

[15] Constitución política de Colombia 1991. Art. 83: las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquéllos adelanten ante estas

Esta falta de reglamentación, además, esta desencadenando abusos por parte de la Policía, la cual conociendo de la irregularidad y de la imposibilidad de cumplir del ciudadano o establecimiento, le impone diversas medidas correctivas amparados en el artículo 35, si insiste en tratar de explicar la situación y proteger sus derechos.

Es de la mayor urgencia que las administraciones locales actualicen el POT, en especial en las ciudades grandes, y se establezca una reglamentación moderna sobre el uso del espacio público que responsa a las costumbres de cada lugar y estimule el uso recreativo y digno de espacio.

Las conductas policiales frente a los comerciantes configuran conductas depredadoras y sistémicas

No podemos seguir pensando que la corrupción policial es un problema de manzanas podridas. Esta disculpa ha llevada a que el abordaje del problema haya sido equivocado y centrado en purgas, traslados y despidos inútiles.

Expertos policiales alrededor del mundo sostienen que la corrupción policial es sistémica y no individual o aislada. Hay fallas institucionales y organizacionales responsables de la corrupción. Reconocer que existe un problema sistémico, puede abrir las puertas a la profesionalización de la Policía y a impulsar reformas de fondo, que vayan más allá de las cacerías de brujas.

Autores como Weitzer señalan que es necesario entender y conceptualizar los propósitos que están detrás de las acciones policiales ya que entendiendo en propósito interno es más fácil entender la naturaleza de su corrupción. (Pyman, 2012)

Gerber y Mendelson definieron un modelo de análisis del propósito interno de la corrupción, que se diferencia de propósitos orientados a aniquilar minorías o a servir a dictadores entre otros. Este modelo denominado la **vigilancia policial predatoria,** caracteriza una policía que impone el orden de acuerdo con sus propios intereses personales. Sostienen que este tipo de Policía surge de la falta de control y se interesa casi exclusivamente en su enriquecimiento personal y la preservación de la misma Policía. La conducta de la Policía Nacional, frente a ciudadanos y establecimientos, tiende a ajustarse a este patrón y si una de sus fuentes es la falta de control, el esfuerzo institucional y de la sociedad debe enfocarse en aumentar los controles a la Policía.

La debilidad e inexistencia en los procesos de accountability policial generan condiciones para la corrupción y el abuso

Cuando se aborda el accountability policial es necesario diferenciar los tipos de mecanismos y los tipos de actores que hacen parte de este proceso:

- Mecanismos internos, que tiene que ver con los procesos de control administrativo, gerencial y de auditoria interna, así como el control disciplinario a cargo de la Inspección General de la Policía.
- Mecanismos externos institucionales que es el que debe realizar el Congreso Nacional sobre el sector seguridad, la justicia ordinaria y la Procuraduría
- Mecanismos independientes o externos no institucionales que corresponden a los cuerpos externos a la policía y que realizaron control y supervisión, como las comisiones externas y de quejas, Ombdus-institutions, cuerpos anticorrupción y comisiones o cuerpos ad-hoc.

En Colombia los dos primeros mecanismos operan de manera deficiente y poco transparente y el tercero no existe. En relación con el control disciplinario que desarrolla la Inspección de la Policía, no hay información pública sobre el número de investigaciones que se desarrollan al interior de la institución, ni el motivo, ni los resultados. La Inspección General funciona de manera centralizada. Todos los casos disciplinarios de la Policía se tramitan e nivel central. Los Comandantes no tienen facultades disciplinarias, por lo cual, probar una falta o un abuso es prácticamente imposible.

En relación con los mecanismos externos, trabajos anteriores de la FIP pudieron evidenciar que algunos de los funcionarios de los organismos de control como Fiscalía o Procuraduría **no realizan las investigaciones pertinentes por amenazas o porque se encuentran cooptados por organizaciones criminales,** de esta forma se aumenta la **impunidad frente a prácticas corruptas de la policía** que son denunciadas[16].

De acuerdo con los datos publicados por el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción de la Presidencia de la República a partir de la información registrada por el SIRI[17], entre 2008 y 2015 se registraron 67.037 sanciones disciplinarias a funcionarios públicos. De estas,

[16] Entrevista realizada a Juan Carlos Ruíz, profesor de la Universidad del Rosario y experto en Policía, y Eduardo Álvarez, coordinador de área de Dinámicas del Conflicto y Negociaciones de Paz de la FIP.
[17] El Sistema de Información de Registro de Sanciones y causas de Inhabilidad de la Procuraduría de la Nación, registra las decisiones ejecutoriadas y notificadas por las autoridades competentes. Según el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción de la Presidencia de la República, los entes sancionadores son la Procuraduría General de la Nación, las Personerías distritales y municipales y las oficinas de control interno de las instituciones públicas.

31.199 (46,5 por ciento) equivalen a sanciones sobre integrantes de la Policía Nacional[18]. Ello demostraría que la mayor parte de sanciones se dan sobre estos funcionarios e indicaría un alto control. Sin embargo, es importante revisar estos datos a profundidad, pues la mayoría de las sanciones se dan en zonas urbanas[19], lo cual sugiere que el control en zonas rurales, incluso aquellas afectadas por el conflicto, el control puede ser menor. No fue posible que las instituciones facilitaran información más actualizada.

Adicionalmente, de las sanciones impuestas, la mayor parte corresponden a faltas de la Ley 1015 de 2006 "Régimen Disciplinario de la Policía Nacional" (89%) y Ley 836 de 2003 "Régimen Disciplinario de las Fuerzas Militares" (7,44%). Al observar las acciones sobre las cuales se sancionó, se encontró que para los 41.206 casos por Ley 1015, 19.721 fueron por *faltas graves,* de las cuales el 22 por ciento fueron por "dejar de asistir al servicio sin causa justificada" y el 24 por ciento por "incumplir, modificar, desautorizar, eludir, ejecutar con negligencia o tardanza, o introducir cambios, sin causa justificada, a las órdenes o instrucciones relativas al servicio", 13.750 casos.

Adicionalmente los procesos de investigación sobre corrupción toman mucho tiempo, normalmente no tienen un doliente que los impulse, o se realizan bajo criterios discrecionales, por ejemplo, el hecho de investigar casos altamente mediáticos. Todo ello implica un riesgo para que los funcionarios investigados continúen desarrollando prácticas corruptas. (FIP & Transparencia-Internacional, 2016)

El tercer mecanismo se ha usado solamente establecer comisiones consultivas temporales cuyo objeto ha sido dar recomendaciones, normalmente como reacción a un escándalo. Sin embargo, el único intento de establecer un Comisionado Externo de Policía establecido en la Ley 62 de 1993, fue saboteado por la misma policía.

Así las cosas, la ciudadanía víctima o no de corrupción o conductas abusivas, no ve ni que la Policía ni las instancias externas tomen seriamente los problemas de corrupción o de abuso policial. Por el contrario, las investigaciones contra los policías son percibidas como lentas y dilatorias y se percibe que hay una alta impunidad frente al comportamiento de estos funcionarios.

Esta ineficacia de los procesos de investigación y sanción, por un lado, alientan a los corruptos y abusivos a continuar con su comportamiento, y por el otro, desestimula a las

[18] Este dato es aproximado pues muchos funcionarios aparecen en la categoría general de "miembro de la fuerza pública" (Fuerzas Armadas y Policía). Para efectos del análisis se depuró la base de datos a partir del cargo del funcionario con el fin de identificar los integrantes de la Policía Nacional.
[19] El 41 por ciento de las sanciones se dan en capitales como Bogotá, Medellín, Cali, Bucaramanga, Pereira y Villavicencio. El 5,6% de este total no tiene información.

víctimas para formular denuncias o quejas, ya que estas deben ser presentadas ante la misma Policía o entidades que se perciben ineficaces.

Por otro lado, en muchos funcionarios opera el espíritu de cuerpo que resiste a que los ciudadanos exijan calidad en la prestación de los servicios y disfunciones culturales como códigos de silencio y las creencias de causas nobles, que pueden afectar los resultados.

Por ello nuestra recomendación es que se impulse una **instancia externa e independiente de control y supervisión policial.**

Esta idea es coherente con el hecho de que la ciudadanía ha conferido a la policía el uso exclusivo de la fuerza para el mantenimiento y control del orden social, por tanto, una Policía democrática tiene la obligación de que sus poderes y atribuciones sean contralados por la ciudadanía a través de procesos de accountability. Esto implica que el servicio Policial, desde la prestación del servicio de vigilancia en los cuadrantes, hasta el diseño de las estrategias policiales, procedimientos y presupuestos, deben tener un control civil externo y estar abierto a la observación y control de otras entidades.

El control sobre la Policía no solo debe incluir los procedimientos administrativos, del Congreso y judiciales, sino también la verificación de la manera como trabajan, a través de comisiones que evalúen la observancia y protección a los derechos humanos, al ejercicio de derechos, su profesionalismo y buen servicio.

El grado de involucramiento de las instancias externas ha variado en los distintos países que lo han implementado. Algunas experiencias están involucradas en el proceso de recepción de quejas, mientras que otras reciben quejas y las investigan (a veces solo para los casos más graves o que parecen fraudulentos). En otros casos, estas instancias se limitan a hacer veeduría y revisión de investigaciones que adelanta la Policía. De igual forma, mientras que algunas instancias tienen influencia en las sanciones, otras hacen recomendaciones sobre el tipo de acciones disciplinarias que deben tomarse o incluso algunas tienen la facultad de imponer sanciones directamente. (DCAF-ICRC, 2016)

De todas formas, los mecanismos de supervisión externa deben ser complementados con controles internos, ya que estos cuentan con mayores capacidades operativas y de recursos. Hay una necesidad urgente de que la sociedad encuentre formas efectivas de contribuir, fomentar y monitorear las acciones de lucha contra la corrupción policial.

La ciudadanía encuentra barreras y temores para denunciar los actos de corrupción o las conductas abusivas

Además de la poca eficacia percibida por la ciudadanía, el ciudadano común encuentra barreras para denunciar un Policía corrupto o abusivo. Este tipo de acciones, regularmente enfrenta a un ciudadano, contra toda una institución lo cual genera una asimetría muy difícil de superar, ya que va acompañada de amenazas en contra del denunciante o quejoso, que generalmente termina por disuadir a la ciudadanía de interponer una acción jurídica y con ello estos hechos quedan impunes.

Por otro lado, armar un caso contra un Policía puede resultar altamente complicado para una persona ordinaria, ya que debe contar con pruebas y adelantar un proceso en donde quede claramente establecida un delito o abuso, en cual se violaron los derechos de una persona o se causó algún daño, lo cual resulta muy costoso para el ciudadano promedio, en especial si presenta alguna vulnerabilidad.

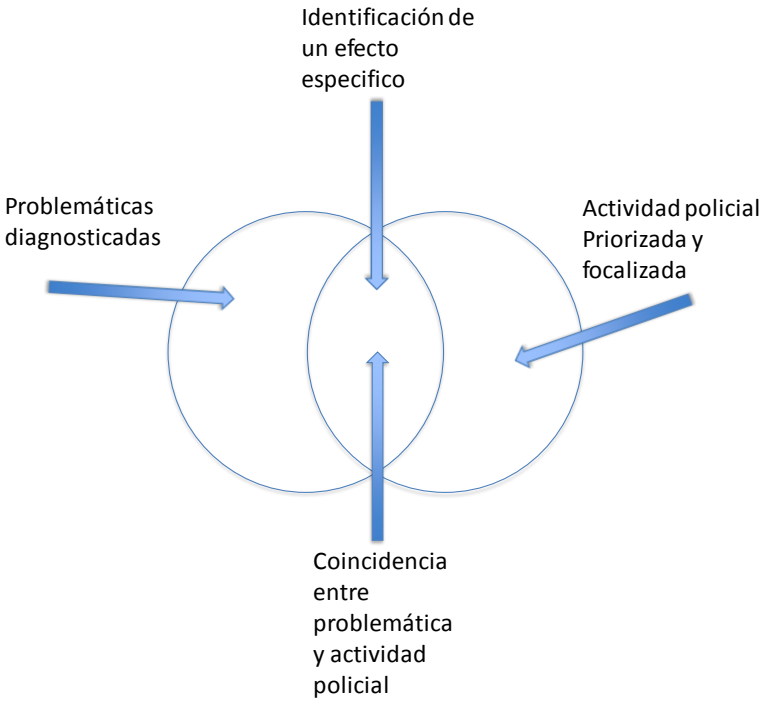
En la actualidad, la ciudadanía tiene la opción de grabar las actuaciones policiales, lo cual puede contribuir a denunciar, al menos de manera informal estas conductas. La inexistencia de mecanismos de supervisión externa a la conducta policial, es un riesgo para la corrupción y el abuso.

Practicas reactivas en la aplicación del CNPC

El modelo de trabajo en materia de vigilancia de la Policía Nacional, establece que el servicio se planea y ejecuta en el nivel local. Esto implica, que cada Estación debe hacer un diagnóstico delictivo y contravencional de cada cuadrante. Para ello cuenta con herramientas estadísticas en donde se encuentra la información delictiva pertinente, el registro de comportamientos contrarios a la convivencia y, además, cuenta con los gestores de convivencia que están en permanente contacto con la comunidad, quienes, con su colaboración deber diagnosticar los principales problemas de convivencia que más la afectan.

Adicionalmente, las Estaciones deben tener en cuenta el direccionamiento que se realiza desde la alcaldía, según las prioridades de la autoridad civil. Así, con base en la información estadística de la Policía, las preocupaciones que las comunidades manifiestan y los lineamientos de las alcaldías en materia de seguridad, las Estaciones deben hacer un análisis de la situación de cada cuadrante, y de acuerdo con los problemas identificados se debe priorizar y focalizar el servicio de vigilancia.

Ilustración 1.



Por esta razón, realizar un análisis únicamente con la información estadística del registro de comportamientos es limitada para concluir:

- Si las Estaciones de Policía están planeando el servicio de vigilancia en materia contravencional de acuerdo con diagnósticos, o si la aplicación del CNPC se está realizando de manera reactiva, (lo que aparece en el espacio público).
- Cuánto tiempo se está dedicando a atender requerimientos ciudadanos vía 1,2,3 o del teléfono del cuadrante y si la imposición de medidas correctivas coincide con estas problemáticas.
- Cuál es la efectividad en la aplicación del CNPC, frente a las problemáticas diagnosticadas en los cuadrantes.

A pesar de que no tenemos acceso a la información diagnóstica de las Estaciones y por tanto no es posible comparar las problemáticas con las sanciones impuestas y su efecto en términos de solucionar los problemas, tenemos indicios de que las medidas correctivas no necesariamente responden a diagnósticos o a requerimientos ciudadanos. Por ejemplo, en la ciudad de Cali, tuvimos acceso a la base de datos del 1, 2,3 y se compararon los

comportamientos registrados, con las medidas correctivas impuestas y no encontramos una relación entre las llamadas reportadas en una zona específica y las medidas impuestas en esa misma zona.

Es así como proponemos, que un criterio para medir la efectividad especifica del CNCP podría ser evaluar si las medidas impuestas responden a las problemáticas que se planea controlar en un espacio geográfico definido, a los requerimientos ciudadanos registrados en el 1,2, 3 y llamadas al cuadrante.

El efecto podría darse si la aplicación del código responde a planes específicos relacionados con las problemáticas identificadas en los diagnósticos y a los requerimientos ciudadanos. Si la aplicación es reactiva, casi aleatoria y no responde a planes específicos o requerimientos ciudadanos, no es posible identificar el impacto. Esto quiere decir que el mayor número de medidas correctivas impuestas, no implica que los problemas se estén resolviendo.

Por el contrario, el hecho de que disminuyan las conductas (los puntos más bajos de la gráfica 1 pueden responder a que es una época de bajos comportamientos contrarios a la convivencia (enero, vacaciones en ciertas ciudades), o que el despliegue policial es alto (Navidad, elecciones), y generó una disuasión efectiva.

Existen indicios de cuotas operativas

Con el objetivo de estimular a que los policías den resultados, la institución ha usado en algunas ocasiones planes orientados a generar resultados operativos mínimos iguales en todas las jurisdicciones de una ciudad. Esto se ha orientado en especial a generar capturas, incautaciones de droga y armas blancas y también a números mínimos de registro a personas y vehículos.

Cuando esto ocurre es posible identificar patrones de resultados que se acercan a las metas fijadas en diversas estaciones de una misma ciudad. Dadas las críticas que esta práctica ha generado, entre otras cosas porque es la fuente de los falsos positivos, la Policía tiende a no establecer estas metas de manera formal, pero el Comandante de turno podría hacerlo dentro de las consignas que imparte a la salida de los turnos. Por ejemplo, en la ciudad de Cali durante los últimos tres meses de análisis (mayo, junio, julio 2018) las suspensiones temporales de actividad, relacionadas en su mayoría con los establecimientos comerciales presentaron cifras muy similares, 147,147,149 cierres respectivamente.

Por otro lado, si bien podría pensarse que una mayor efectividad policial se refleja en el aumento de imposición de medidas correctivas, también es cierto que el despliegue policial varía según las épocas del año, y esto incide en la cantidad de resultados operativos tal como se mencionó atrás.

Adicionalmente existe el riesgo que desde las alcaldías s e impongan metas de multas a los Inspectores de Policía, durante las entrevistas algunos inspectores manifestaron que desde las administraciones locales existen presiones para generar mayor número de comparendos dado el costo de operación de algunas dependencias.

Las medidas correctivas no disuaden a la mayoría

Según la información recolectada pudo evidenciarse que el ciudadano común no da mayor importancia a la imposición de la medida correctiva y mucho menos a su pago. Esto puede explicarse por la baja credibilidad de la ciudadanía en la Policía en cuanto a su integridad y su preparación, y por los pocos incentivos para pagar, relacionados con la inconsecuencia del incumplimiento de la medida correctiva [20] . Sin embargo, la respuesta de los establecimientos de comercio es diferente. Estos tienden a cumplir con las medidas impuestas, pues el costo de no hacerlo, para ellos es mayor.

Es así, como el ciudadano común en Bogotá, solo paga el 3% de los comparendos impuestos y solo el 21% de los sancionados ha asistido al curso pedagógico. Pareciera que los ciudadanos no se sienten afectados por las sanciones a las que se exponen al no cumplir con la medida correctiva impuesta.

Cuando la medida se impone a un establecimiento de comercio, la situación cambia. En este caso si tienden a identificarse consecuencias negativas, por tres razones: primero, porque si la medida es el cierre del establecimiento, la pérdida económica puede ser muy alta. Segundo, porque las multas que pagan los establecimientos son las más altas. Tercero por que los comerciantes no pueden renovar el registro mercantil. Adicionalmente, según la información recolectada, la Policía tiende a acumular las sanciones de cierre con la multa en sus labores de inspección y vigilancia.

Las consecuencias para los comerciantes por no atender de las medidas correctivas generan un mayor incentivo para cumplirlas. Por ejemplo, en Bogotá las medidas correctivas (multas) relacionadas con el artículo 92, se pagan en más del 50% de los casos.[21]

[20] El artículo 183 del CNPC establece las consecuencias por no atender las medidas correctivas

[21] Queda la inquietud de que ocurre con el 50% restante? ¿Continúa operando de manera irregular? ¿Se expone a nuevas sanciones? ¿Realiza un arreglo ilegal para que no lo multen de nuevo?

También es necesario tener en cuenta que la actividad policial tiende a concentrase en los comerciantes, en especial en los que venden alcohol. Es así como en el 2017, 699 establecimientos que venden alcohol de cada 10.000, fueron sancionados, frente a 114 sanciones a ciudadanos por cada 10 ciudadanos.

Concentración de actividades policiales en las mismas conductas y en reafirmar la autoridad policial

Como se mencionó atrás, la planeación del servicio debería determinar las actividades que realizan las patrullas según las problemáticas locales. En la mayoría de casos, el Comandante de Estación tiene en cuenta lo que la comunidad le expresa, lo que más le preocupa, no solamente porque la gente se queja, sino también porque de no atenderse, afectará la percepción de seguridad en su zona y el resultado de encuestas que la Policía aplica.

La aplicación del CNPC se ha concentrado en sancionar las conductas relacionadas con el consumo de alcohol y sustancias psicoactivas en el espacio público, las cuales tienden a coincidir con las expectativas y la percepción de las comunidades. En los últimos años, las mayores preocupaciones ciudadanas se centran el en el consumo de droga en parques, alrededor de los colegios y en los espacios públicos. Así mismo, se expresa temor por el riesgo de ser atacados con armas y la ocurrencia de riñas.

Esta concentración de actividades contrasta con la ampliación de las facultades policiales que permiten atender otras temáticas que pueden estar asociadas directa o indirectamente con los problemas de convivencia y de seguridad que se manifiestan en el espacio público. Si bien las conductas tradicionales han venido aumentando, ello no implica que la convivencia este mejorando, en especial si la acción policial se limita solamente al acto material de la imposición de la medida. Por el contrario, las problemáticas van a perpetuarse y no van a encontrar soluciones. La carencia de políticas y de liderazgo en seguridad en este campo es notoria, y puede llevar a que esta norma sufra de anomia, como muchas otras.

En conclusión, los datos recogidos por la FIP muestran que la Policía sigue haciendo lo mismo que hacía antes de la expedición del código, pero con mayor capacidad de sanción. Solo se exceptúan las conductas establecidas en el **articulo35** (Comportamientos que afectan las relaciones entre las personas y las autoridades) y **articulo 150**, (Medios de Policía) las cuales aparecen en el tercer lugar de la concentración nacional con el 12% y corresponden a unas de las facultades más reclamadas por la institución.

La aplicación de medidas relacionadas con estos artículos ha aumentado desde la expedición de Código y representa un verdadero riesgo de abuso por parte de los policías en la

aplicación del CNPC. Este riesgo se ve aumentado ante la discrecionalidad que le asiste al policía para la selección de su objetivo y la aplicación de la sanción, y ante la falta de un mecanismo independiente de trámite de quejas.

Insuficiente capacitación y capacidades institucionales para la aplicación del CNPC

En el trabajo cualitativo desarrollado por la FIP la mayor parte de los entrevistados manifestaron preocupación por las deficiencias y el desconocimiento en los procedimientos policiales, tanto de Policías (en mayor grado) como Inspectores de Policía.

Esto se expresa en la omisión de información importante al ciudadano relacionada con sus derechos y tramites, errores sistemáticos a la hora de realizar los comparendos, demoras en subir los comparendos al sistema que dificultan la labor del Inspector.

Se evidenció que algunas ciudades los inspectores no han recibido la suficiente capacitación (Bucaramanga) y algunos Policías manifestaron que, aunque habían recibido capacitaciones sentían que era insuficiente, especialmente en resolución de conflictos y mediación policial (Cali).

Se evidenció un gran desconocimiento de la norma por parte de la ciudadanía, lo cual puede confirmarse con los resultados de la encuesta de percepción de la CCB en la cual el 60% de las personas manifestó desconocer las disposiciones del Código. Este desconocimiento ciudadano y la existencia de mitos alrededor de las medidas correctivas y las facultades de los policías, facilitan la aparición de casos de corrupción por parte de las autoridades que se aprovechan de los ciudadanos desinformados.

Deficiencia en la articulación

La articulación con otras entidades parece ser uno de los mayores retos que se encuentran la aplicación del CNPC. Aunque hay distintas versiones, al parecer la institucionalidad no ha desarrollado las capacidades necesarias para que se aplique la norma en toda su amplitud, lo cual explica en parte la concentración de actividades policiales.

Esto se refleja en la concentración de la actividad policial en unas pocas conductas. Si la Policía estuviera trabajando orientada a la prevención y a solucionar los problemas de la comunidad, necesariamente tendría que trabajar de manera articulada con otras instituciones, como lo establece su doctrina y el CNPC. Esto se traduciría en la aplicación de medidas relacionadas con otras conductas, como las que tratan minera ilegal, medio ambiente, salud etc., las cuales concentran porcentajes marginales en la distribución nacional.

Debilidad en los sistemas de información y otras reglamentaciones

Los procesos por medio de los cuales se sube la información al sistema de registro nacional resultan ineficientes. Según lo conversado con funcionarios de las inspecciones, se presentan demoras a la hora de registrar los comparendos dificultando la labor del inspector e impidiendo a los ciudadanos acceder a sus historiales dentro de los términos estipulados en el código. En Bogotá, la secretaria de seguridad tuvo que contratar personal específicamente para digitar los comparendos y subirlos al sistema y así descongestionar procesos en las inspecciones, en Barranquilla los comparendos llegan vencidos a las inspecciones, por citar algunos ejemplos.

Recomendaciones

Los escándalos son la fuente más efectiva para propiciar los cambios policiales y justicia contra la policía

La única forma de forzar la implementación de reformas y la aplicación de justicia en caso de corrupción y abuso policial es a través de escándalos públicos, Aun así, en muchos casos no se logra. La última gran reforma a la policía surgió del escándalo de violación de una niña en la Estación la Gaitana en el año 1993. El más reciente relacionado con la comunidad del anillo, generó la integración de una comisión consultiva que expidió unas recomendaciones, sobre las que no es clara su adopción e implementación.

> "Se necesita tanto el escándalo público como la intervención externa para que una reforma verdadera. La primera depende de la exposición fidedigna de la corrupción a través de los medios de comunicación, y la segunda depende del gobierno o la administración policial" (Pyman, 2012)

Es necesario que los ciudadanos y pequeños empresarios victimas de corrupción y abuso encuentren canales colectivos de visibilizar esta situación a través de los medios y de los mecanismos institucionales

Sherman, experto en temas policiales, sostiene que un escándalo provee un incentivo obligado para que la administración inicie la reforma o adopte medidas correctivas y en ese sentido sirve como punto de entrada. Sin embargo si el proceso de reforma depende de la exposición pública se vuelve vulnerable a la falta de compromiso, una vez que se desvanece el interés inicial, especialmente si el gobierno o la Policía se preocupa por aplacar la indignación publica y no por atender el problema, (Pyman, 2012) tal como lo hemos visto en repetidas ocasiones.

Si bien es cierto que los escándalos públicos bajan la moral de la fuerza pública, esta debe ser restaurada durante el proceso, también informando sobre los castigos y cambios efectuados y no puede ser una excusa para no exponer las violaciones a los derechos de los ciudadanos.

Es posible anticipar las conductas y procedimientos más vulnerables a la corrupción y el abuso: mapeo de riesgo/ Sistema de Alerta Temprana

Con el flujo de información disponible a cerca de la conducta policial y la situación de vulnerabilidad de algunos comerciantes, es posible predecir por anticipado cuales son los procedimientos policiales más propensos a la corrupción y abuso, especialmente en los procedimientos policivos que no tienen víctimas como por ejemplo las acciones de vigilancia y control y el control sobre las drogas. (Pyman, 2012)

Esto requeriría de acciones internas en la Policía que identifiquen estos procedimientos y se orienten esfuerzos especiales de supervisión hacia ellos. También requiere de acciones externas que permita a las poblaciones o grupos que pueden ser víctimas, tener la información necesaria para que puedan prepararse y argumentar cuando los Policías los amenazan con información falsa. Algunos de los entrevistados en este proyecto mencionaron que los comerciantes no tienen claridad sobre las disposiciones del Código de Policía ni algunos de los requisitos que deben cumplir, lo cual es aprovechado por los policías corruptos y abusivos.

Es posible prevenir que ciudadanos vulnerables sean objeto de abuso informándolos sobre sus derechos y códigos de conducta que debe observar la autoridad en los procesos de inspección y vigilancia y control de porte de sustancias. Para la puesta en marcha de esta iniciativa podría proponerse la elaboración de un mapeo de riesgos con la participación de los comerciantes y la policía en aquellos sitios con mayor incidencia de aplicación de medidas correctivas.

A modo de ejemplo algunas de las acciones que podrían realizarse son:

- Caracterizar los territorios frente a la problemática de los comerciantes
- Identificar actores ilegales, informales o vulnerables.
- Hacer el mapa de riesgos a la ética en el territorio diferenciado.
- Identificar el tiempo de permanencia del delito o la irregularidad en el territorio.

- Evaluar la cercanía del policía al delito, a los delincuentes e infractores en el servicio de policía.
- Comparar solicitudes ciudadanas – denuncias – operatividad.
- Identificar tiempo laboral policial en el territorio.

Para ello podrían plantearse unas mesas de trabajo con las Administraciones municipales la Policía y los representantes de los comerciantes, con el fin de examinar específicamente estos casos y diseñar estrategias dirigidas a los comerciantes y a las autoridades, que prevengan el riesgo de corrupción y abuso. Un mecanismo de este tipo podría también impulsar una mayor cooperación de la ciudadanía con la Policía y promover el respeto y confianza mutua.

Seguimiento y evaluación a la implementación

Teniendo en cuenta la diversidad de temas y sectores de la población regulados en el CNPC es conveniente que se realice un proceso de seguimiento y evaluación permanente, que permita monitorear el alcance de la imposición de medidas, el cumplimento de la ciudadanía, el impacto en la reducción de comportamientos contrarios a la convivencia y otros delitos. Para el caso de los comerciantes se sugiere monitorear y evaluar las acciones que la empresa adopte para mitigar el comportamiento irregular de sus distribuidores de manera que pueda establecerse si en la medida en que éstos se ajusten a la ley efectivamente las sanciones disminuyen. De realizarse estos seguimientos podría verificarse si las condiciones de abuso policial identificadas persisten una vez se han superado las condiciones de irregularidad de los comerciantes.

Apoyo especial a los alcaldes

Explorar las necesidades de apoyo a los alcaldes para que ellos puedan expedir códigos locales que sean más asertivos y que respondan de una maneara más adecuada a las necesidades de sus comunidades. De esta forma se hace innecesario limitar el código ni aplicarlo indiscriminadamente por insuficiente conexión a la realidad local.

VI. Mapa de riesgos de corrupción y abuso policial con relación a las conductas contrarias a la actividad económica.

La tabla 26 muestra un mapa de riesgos que puede afectar las conductas contra la actividad económica, las relaciones entre personas y la autoridad tratando de identificar la probabilidad de ocurrencia y el tipo de impacto para el comerciante[22].

Riesgo (Probabilidad de ocurrencia)	Impacto en la actividad económica
Rara vez (RV)	Moderado (MO)
Improbable (IM)	Mayor (MA)
Posible (PO)	Catastrófico (CA)
Probable (PR)	
Casi seguro (CS)	

Tabla 26. Grilla de clasificación del riesgo y el impacto

1. Factores	2. Prácticas corruptas o de abuso	3. Riesgo	4. Impacto
Discrecionalidad	Intromisión de tipo político que le impida o induzca a la Policía actuar sobre ciertas actividades.	PO	CA
	Que las normas se apliquen o no por razones de raza origen, orientación política o condiciones específicas.	PO	MO
	Sentimientos personales del Policía relacionados con el contraventor o la víctima.	PR	MO
	Posibles ventajas o desventajas a personas especificas o grupos políticos.	PR	MO
	El posible efecto de la decisión sobre circunstancias personales o profesionales de quien incurre en una conducta contraria a la convivencia (usted no sabe quién soy yo).	PR	MA
	Aplicación de la norma sin tener en cuenta el principio rector de proporcionalidad	PR	MA
Comportamientos que afectan actividad económica. Delitos	Cohecho	CS	MA
	Robo oportunista	PR	MO
	Extorsión y sobornos	CS	MA
	Protección de actividades ilícitas	CS	CA
	El arreglo en delitos	PO	MA
	Empleo ilegal de la fuerza	PR	MA
	Abuso de función publica	PO	MA

[22] Esta grilla está basada en clasificaciones realizadas por transparencia internacional.

Comportamientos que afectan actividad económica Conductas abusivas e irregularidades	Imposición de multas tipo 4 , de máximo valor en situaciones que no lo ameritan.	**PR**	**MA**
	No escuchar las explicaciones de los comerciantes y amenazarlos con imposición de multas.	**CS**	**MA**
	Omitir información importante al comerciante relacionado con sus derechos (apelación, descuento)	**PR**	**MA**
	Amedrentar a los comerciantes con la imposición de medidas correctivas brindando información imprecisa, en vez de propiciar el aprendizaje	**CS**	**MA**
	Solicitar documentos no requeridos en las labores de vigilancia y control relacionados con los comportamientos que afectan la actividad económica.	**PO**	**MA**
	Recepción de invitaciones o regalos en función de una actividad que la autoridad debe realizar.	**CS**	**MO**
	Uso de un trato verbal o físico violento contra un ciudadano o comerciante a un establecimiento comercial como empujones, humillaciones insultos, burlas e intimidación.	**PO**	**MO**
	Negarse a prestar apoyo a un comerciante como no prestar un teléfono, no trasladar a una víctima a su casa, no llamar a sus familiares.	**PO**	**MO**
	Manipulación de información suministrada por un comerciante como su uso sin autorización, uso para hacer daño a un ciudadano, filtración de información.	**PO**	**MO**
	Discriminación o trato desigual a comerciantes en razón a su raza, religión orientación sexual o posición económica.	**PO**	**MA**
	Minimizar o no poner atención a la solicitud de ayuda de un comerciante	**PO**	**CA**
	Encubrir los abusos o acciones inmorales de otros colegas y superiores.	**PR**	**MA**
	Irregularidades concebidas como por una buena causa o por desconocimiento.	**PR**	**MO**
	Brindar información imprecisa a los comerciantes	**CS**	**MA**
	Irregularidades con ánimo doloso.	**CS**	**MA**
	Irregularidades o conductas abusivas debido a la presión de producir resultados operativos.	**CS**	**MA**
Conductas que afectan la relación entre las personas y la autoridad	Imposición injustificada de multas	**CS**	**MA**

Bibliografía

Ampudia de Haro, F. (2014). En elogio de la burocracia. Weber. Organización. Ética. *Reis. Revista Española de Investigaciones Sociológicas,* (146), 239-242.

Baker, T. (1983). Rookie pólice officers. Percepcion of Police Occupational Deviance. *6*, 31.

Benavides, F. (2014). Política criminal, seguridad ciudadana y nuevo código de policía. FIP.

Bonitt, S. P. (2011). *Understanding discretion in modern policing .* Criminal Law Journal (pp. 321).

Bradford , B., & Loader, I. (2015). Police, Crime and Order: The Case of Stop and Search.

Caplan , J., & Kennedy, L. (2013). *Risk Terrain modeling diagnostics utility.* Newark: Rutgers Center on Public security.

CCB. (2018). *Encuesta de percepción y victimización.* Bogotá: Cámara de comercio Bogotá.

Colombia, P. N. (s.f.). *Informe Resultados Cualitativos y Cuantitativos de las peticiones, quejas, reclamos reconocimientos del.*

Constitución politíca de Colombia 1991. (1991). Art. 83 Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquéllos adelanten ante estas. Bogotá.

Crisafulli, L. (2015). *El camello y la galaxia contravencional: reflexiones sobre el código de faltas en córdoba, argentina.* (Vols. nº 8. Marzo (pp.1-17)). Revista Crítica Penal Universidad de Barcelona.

DCAF-ICRC. (2016). *DCAF toolkit.* Ginebra: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces and International Committee of the Red Cross . Obtenido de http://www.securityhumanrightshub.org/content/toolkit

El_Heraldo. (12 de octubre de 2018). policias estarian extorsionando comerciantes en monteria segun planeación. Obtenido de https://www.elheraldo.co/cordoba/policias-estarian-extorsionando-comerciantes-en-monteria-segun-planeacion-552812

FIP, & Transparencia-Internacional. (2016). *Análisis de riesgos de corrupción en el sector seguridad - Policía Nacional de Colombia.2016. No publicado.* Bogotá: Fundación Ideas para la Paz- I.

Goldstein, H. (1977). *Policing a Free Society* (Vols. pp 95-100). Ballinger Publishing.

Graeber, D. (2017). *Bureaucracy as violence.*

Granda, J. (2018). *La convivencia ciudadana como objeto del derecho sancionatorio de policía.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Politícas y Sociales.

Ley1801. (2016). Código Nacional de Policía y Convivencia. . Bogotá: Congreso de la república.

Ley1816. (2016). Por medio de la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de licores destilados y se modifica el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares. Bogotá: Congreso de la república.

Mohor, A., & Frühling, H. (2006). *Reflexiones en torno a la corrupción policial.* Santiago de Chile: Universidad de Chile.

Noticias_1. (14 de julio de 2018). policia extorsionaba vendedor perros calientes para dejarlo trabajar. (E. D.-S. 1, Ed.) Obtenido de

https://canal1.com.co/noticias/policia-extorsionaba-vendedor-perros-calientes-dejarlo-trabajar/

Oliver, P. (2013). *Burorrepresión. Sanción administrativa y control social.* España: Revista Albacete. Bomarzo.

Oliver, P. (2015). *Enclaves de riesgo: gobierno neoliberal, desigualdad y control social. Ciudades de excepción: Burorrepresión e infrapenalidad en el Estado de la seguridad.* (Vols. Capítulo 9 (pp229-250)). España: Traficantes de sueños.

PONAL. (2014). Contravenciones.

PONAL. (2018). *Informe Resultados Cualitativos y Cuantitativos de las peticiones, quejas, reclamos reconocimientos del servicio policial y sugerencias.* Bogotá: Policía Nacional de Colombia. tercer trimestre 2018.

PONAL. (2018). Registro nacional de medidas correctivas .

Prenzler, T., & Ransley, J. (2002). *Police Reform: building Integrity .*

Pring, C. (2017). *Las personas y la corrupción: América Latina y el Caribe.* Transparency International.

Pyman, M. (2012). Arrestando la corrupción policial. La experiencia mundial en esfuerzos de reforma de corrupción policial. (pág. 17). UK: Transparency International UK.

Roldán, E. (2012). *Los límites de la novedad. El caso del Código de Faltas de Córdoba (Argentina).* (Vols. Vol. 1, Nº16 (pp.58-72).). (U. d. Facultad de Ciencias Sociales, Ed.) Valparaíso: Revista Faro.

Straehle, E. (2014). *En torno a la violencia burocrática: Observaciones acerca de uno de los rostros de la violencia contemporánea. .* Barcelona: Universidad de Barcelona.

T-406, S. (1992). *M.P. Ciro Angarita Barón.* Colombia.

T-660, S. (2000). Corte Constitucional, Sentencia.

T-717, S. (2012). Bogotá: Corte constitucional.

Tiscornia, S. (1999). *Entre el imperio del «Estado de policía» y los límites del derecho.* Argentina: Centro de Estudios Legales y Sociales-CELS: Derechos Humanos en la Argentina. Informe anual.

Weinberg, J. (2017). *Bureaucracy as Violence* (Vol. 115). Michigan Law Review.

fip@ideaspaz.org

@ideaspaz

facebook.com/ideaspaz

FUNDACIÓN **IDEAS PARA LA PAZ**

Calle 100 No 8"- 37 Torre A. Of 305
Tel (57-1) 2183449
Bogotá, Colombia