

**CÓDIGO NACIONAL DE POLICÍA Y CONVIVENCIA CIUDADANA:
ENTRE EL CONTROL SOCIAL Y LA VULNERACIÓN DE
DERECHOS**

Elkin Faver García Quintero

C.C. 70.829.780

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA LATINOAMERICANA

FACULTAD DE DERECHO

MEDELLÍN

2018

**CÓDIGO NACIONAL DE POLICÍA Y CONVIVENCIA CIUDADANA
ENTRE EL CONTROL SOCIAL Y LA VULNERACIÓN DE
DERECHOS**

Elkin Faver García Quintero

Trabajo de grado para optar al título de abogado

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA LATINOAMERICANA

FACULTAD DE DERECHO

MEDELLÍN

2018

NOTA DE ACEPTACIÓN

Presidente Jurado: _____

Jurado: _____

Jurado: _____

Fecha: _____

DEDICATORIA

A mi familia por su apoyo; a mis hijos y esposa por su comprensión. Todos ellos fueron parte fundamental en la meta hoy alcanzada.

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Autónoma Latinoamericana por los conocimientos brindados.

A los docentes, quienes con su sabiduría imprimieron importantes decisiones en mi vida personal profesional.

TABLA DE CONTENIDO

	Pg.
CAPÍTULO I	8
PRESENTACIÓN	8
INTRODUCCIÓN	8
EL PROBLEMA	10
JUSTIFICACIÓN	12
OBJETIVO GENERAL	12
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	12
DISEÑO METODOLÓGICO	14
NATURALEZA DE LA INVESTIGACIÓN	14
POBLAIÓN Y MUESTRA	15
TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN	15
CAPÍTULO II	17
MARCO DE REFERENCIA	17
TEORIAS JURIDICO-FILOSÓFICAS SOBRE EL CONTROL SOCIAL	18
CONFLICTOS CIUDADANOS Y CONTROL SOCIAL: ENTUSIASMO	
PUNITIVO	22
CÓDIGO NACIONAL DE POLICÍA Y CONVIVENCIA CIUDADANA, LEY	
1801 DE 2016	27
IMPLICACIONES DEL CPCC: EL AFÁN DE NORMAR	31
CAPÍTULO III	37
RESULTADOS DE APLICACIÓN DE INSTRUMENTOS	37
CAPÍTULO IV	43

ANÁLISIS Y DISCUSIÓN	43
BIBLIOGRAFÍA	48
ANEXOS	52

CAPÍTULO I

PRESENTACIÓN

INTRODUCCIÓN

Colombia es no sólo un país que ha experimentado fuertemente las consecuencias de un largo y degradado conflicto armado, sino también una nación que ha tenido que lidiar con los que algunos ha denominado los *daños culturales de la guerra* (Ospina, 2016), representados en la incapacidad de la sociedad en su conjunto para desarrollar una convivencia pacífica, respetuosa de los derechos del otro, comprometida con el medio ambiente y los animales, defensora de la diversidad y la dignidad de las personas.

Estos daños culturales han terminado por generar dos efectos notablemente problemáticos para el conjunto de la sociedad: de un lado una sociedad civil poco respetuosa y comprometida con el respeto de los derechos de los demás, y del otro, una institucionalidad que produce normas de manera enfermiza, la mayoría de carácter punitivo, asumiendo que es a partir de ellas como será posible instalar el respeto, la tolerancia y la capacidad de convivencia con el otro.

Esta sobre producción de normas que intentan “*disciplinar*” o “*civilizar*” al conjunto de la sociedad no han logrado más que generar cierto optimismo punitivo, es decir, una concepción según la cual entre más normas de carácter punitivo produzca la sociedad, menos delitos e infracciones se cometerán, resultando finalmente una sociedad más tranquila y feliz; lo que

según algunos estudiosos del tema ha resultado simple y llanamente inoperante (González, 2010).

Es en este escenario en el que emergen los daños culturales de la guerra y sus efectos en la convivencia ciudadana que se expide la Ley 1801 del 29 de julio de 2016, Código Nacional de Policía y Convivencia, el cual se propone, entre otros objetivos:

- Propiciar en la comunidad comportamientos que favorezcan la convivencia en el espacio público.
- Promover el respeto, el ejercicio responsable de la libertad, la dignidad, los deberes y los derechos correlativos de la personalidad humana.
- Promover el uso de mecanismos alternativos o comunitarios para la conciliación y solución pacífica de desacuerdos entre particulares.
- Definir comportamientos, medidas, medios y procedimientos de policía.
- Establecer un procedimiento respetuoso del debido proceso, idóneo, inmediato, expedito y eficaz para la atención oportuna de los comportamientos relacionados con la convivencia en el territorio nacional.

Según la Policía Nacional de Colombia éste código es:

La primera herramienta con la que cuentan todos los habitantes del territorio y las autoridades para resolver los conflictos que afectan la convivencia y con la cual se puede evitar que las conductas y sus consecuencias trasciendan a un problema de carácter judicial e inclusive de carácter penal (Policía Nacional, 2016).

Pese a sus bondades, el código parece no haber tenido en cuenta elementos centrales como son los referentes a las culturas ancestrales y tradicionales de los distintos territorios del país, el desarrollo de un fuerte proceso de formación que lleve a educar en el respeto y la instalación de una cultura, que como lo propone Foucault, se comprometa con el cuidado de sí, el cuidado del otro y del entorno (2000).

Ante esta situación, el presente trabajo investigativo se propone caracterizar las percepciones de seguridad y convivencia que es posible encontrar en la promulgación y la aplicación del Código Nacional de Policía y cómo desde él es posible observar conductas pedagógicas, punitivas y/o criminalizantes de los comportamientos sociales, en el marco de una democracia respetuosa de los derechos humanos, de los Derechos Constitucionales Fundamentales y del libre albedrío.

EL PROBLEMA

Indiscutiblemente la convivencia ciudadana es una problemática que viene aquejando a la sociedad colombiana desde hace décadas, pues las riñas entre vecinos, la destrucción del medio ambiente y el maltrato animal, entre otros, vienen afectando fuertemente al conjunto de la sociedad.

Para algunos investigadores, al amparo del conflicto armado se fueron gestando estos daños en la cultura, que terminaron por generar actitudes irrespetuosas e irresponsables con los derechos de los demás, comportamientos que van en detrimento del cuidado y la preservación de los amueblamientos urbanos y equipamientos colectivos, irrespeto hacia los otros seres de la naturaleza, que ya la Corte Constitucional ha calificado de seres sentientes (Sentencia C-467 de 2016).

Estos, que pudiera llamarse comportamientos de indisciplina social, han terminado por afectar fuertemente la convivencia ciudadana, la que en no pocas ocasiones ha trascendido a verdaderos enfrentamientos entre personas, comunidades e instituciones, las que han terminado en la comisión de verdaderos delitos (Peña, 2017).

La expedición del Código Nacional de Policía y Convivencia, en julio de 2016 se realizó, en buena medida, para prevenir, atender, controlar y sancionar este tipo de comportamientos, pero tal vez los elementos propiamente disuasivos parecen haber sido más precarios que los represivos y punitivos, generándose toda una suerte de confrontaciones entre autoridades, ciudadanos y comunidades que antes que mejorar la convivencia ciudadana, parecen haber sido un caldo de cultivo para deteriorarla.

El por lo anterior que se plantea el presente proyecto de investigación para ser desarrollado en el programa de derechos de la Universidad Autónoma Latinoamericana, en el que se va a indagar ¿Desde qué apreciaciones de convivencia, seguridad y comportamiento ciudadano es posible caracterizar la construcción y aplicación del Código de Policía y Convivencia Ciudadana en la región central de Antioquia?

JUSTIFICACIÓN

El trabajo “*Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana, entre el control social y la vulneración de derechos*”, busca caracterizar las percepciones de convivencia, seguridad y comportamiento ciudadano desde los cuales se viene concibiendo y aplicando el Código Nacional de Policía, CNP, en Antioquia, como instrumento para resolver los conflictos que afectan el entendimiento entre las personas.

A partir del trabajo se va a construir un diagnóstico que dé cuenta de los comportamientos de la ciudadanía que dieron lugar a la promulgación del Código y la manera como éste está planteando su intervención; igualmente serán analizados casos específicos donde sea posible encontrar situaciones en las que más se ha tenido que aplicar éste instrumento de control social, para finalmente interpretar las formas de sanción más frecuentes que en la aplicación del CNP se vienen utilizando en Medellín y sus efectos en materia de fomento a la convivencia ciudadana.

Este tipo de reflexiones son fundamentales para la sociedad colombiana en la actual coyuntura, pues las discusiones sobre la paz y su construcción en la cotidianidad de la vida de los ciudadanos, deben pasar por mejorar los niveles de convivencia social en los diferentes territorios.

Estas reflexiones se hacen en un momento crucial para el país, pues la firma de acuerdos del gobierno colombiano con grupos armados plantean la necesidad de que las comunidades también tengan un protagonismo clave en la construcción de una cultura para la paz. Es claro que los diálogos y la negociación deben ir más allá de ser simples instrumentos para mantener la gobernabilidad; ellos deben ser la piedra angular de la solución de los conflictos sociales, económicos, culturales y políticos de la nación.

Si bien un proceso de acuerdo con un grupo armado y su dejación de armas es una ganancia para el país, no lo es menos la necesidad de construir la paz desde los diferentes municipios, veredas, barrios, comunas, pues como bien lo han reconocido algunos investigadores al respecto, el conflicto armado colombiano dejó daños culturales que marcaron profundamente a la sociedad colombiana, expresados en la intolerancia, en la discriminación, en la incapacidad de asumir al otro como distinto para tramitar con él los conflictos sin que sea necesaria la aparición de la violencia (Ospina, 2016).

Esta es una hora crucial para Colombia, momento en el cual la discusión sobre la necesidad de consolidar la paz en los territorios está a la orden del día. De allí la pertinencia del presente trabajo, pues, pues la paz pasa por la convivencia ciudadana, por la posibilidad de compartir el mismo territorio con otros desde el respeto.

Si bien existen fuertes discusiones, muy especialmente jalonadas por los medios de comunicación, de la necesidad de crear muchas más normas que ayuden a *poner en cintura* a infractores y delincuentes a partir de la expedición de una normatividad punitiva, este trabajo está invitando a la sociedad en su conjunto a reflexionar sobre la necesidad de otras miradas, más allá de la multa y de la cárcel; una mirada que procure instalar en la sociedad colombiana pedagogías cívicas que le permitan vivir en el respeto y procurar, a toda costa y por encima de cualquier ley, el ejercicio de los derechos fundamentales.

OBJETIVO GENERAL

Caracterizar las apreciaciones de convivencia, seguridad y comportamiento ciudadano desde los cuales se viene concibiendo y aplicando la Ley 1801 de 2016, Código Nacional de Policía y Convivencia, CNPC, en la región central de Antioquia como instrumento para para resolver los conflictos que afectan el entendimiento entre las personas.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Construir un diagnóstico que dé cuenta de los comportamientos de la ciudadanía que dieron lugar a la promulgación del Código Nacional de Policía y Convivencia, CNPC y la manera como éste está planteando su intervención.
- Analizar las situaciones en las que más ha tenido que aplicarse el CNPC y los resultados de su aplicación.
- Determinar las ventajas y retos que tiene la aplicación del CNPC en materia de fomento a la convivencia ciudadana.

DISEÑO METODOLÓGICO

NATURALEZA DE LA INVESTIGACIÓN: El presente trabajo es abordado desde un diseño cualitativo y desde un método descriptivo. en la que se recogen las opiniones de las personas implicadas en las situaciones que se desean indagar, para generar una discusión en torno a propuestas específicas. La investigación descriptiva no tiene interés en construir hipótesis o hacer predicciones; su intencionalidad es la generación de

propuestas pertinentes, que para el caso serán criterios y estrategias evaluativas, para ser puestas en práctica en contextos determinados (Bautista, 2011).

Generalmente las investigaciones de este tipo tienen un importante componente hermenéutico. “La hermenéutica significa la acción de interpretar y de comprender” (Briones, 1998, p. 162). La hermenéutica, como enfoque de investigación, implica una labor a través de la cual el investigador busca comprender e interpretar un fenómeno o realidad en un contexto concreto, por ello, insiste Briones, no sólo los textos escritos, sino toda la expresión de la vida humana es objeto natural de la interpretación hermenéutica.

POBLACION Y MUESTRA

La población focalizada para el presente estudio será la región central de Antioquia, para lo cual se focalizarán 4 inspecciones de policía a donde llegan quejas y denuncias de comportamientos ciudadanos que violan el Código de Policía, y donde de alguna manera se les da respuesta a estas demandas de la gente. Para ello se va a recoger información en 4 inspecciones de policía, 2 de Medellín (barrios Manrique Oriental y Robledo, comunas 3 y 7 respectivamente) y 2 en municipios cercanos, Granada y Marinilla, de tal manera que pueda buscarse dinámicas diferenciables, en caso de existir, de las relaciones interpersonales de los ciudadanos en ambientes urbanos y rurales.

TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS

Para la construcción del presente trabajo se emplearán las siguientes técnicas de recolección de información:

- Se aplicarán un cuestionario de encuesta 4 Inspectores de Policía (2 en municipios cercanos y 2 en Medellín), para cruzar la relación entre las variables ubicación territorial, situación socioeconómica y convivencia ciudadana.

Este proceso investigativo se aborda en cuatro fases:

FASE DOCUMENTAL (consulta de fuentes secundarias): En esta la labor fundamental será la identificación de diversas fuentes (textos, investigaciones, páginas de Internet) que abordan el problema de la convivencia ciudadana.

FASE DE TRABAJO DE CAMPO (fuentes primarias): Diseño de instrumentos de recolección de información y aplicación a las personas y/o instituciones seleccionadas.

FASE DE ANÁLISIS: Esta permite realizar una lectura analítica de la información encontrada.

FASE DE SOCIALIZACIÓN: Construcción de informe final de investigación.

CAPÍTULO II

MARCO DE REFERENCIA

Se dice con frecuencia que el ser humano es sociable por naturaleza, pues su capacidad de sobrevivencia está ligada a la posibilidad de juntarse con otros para desarrollar su vida; sin embargo esta sociabilidad se ve fuertemente amenazada por la individualidad, por el deseo de poder o por egoísmo, lo que demanda de la existencia de una sociedad organizada, el Estado por ejemplo, que a través de normas regularice las relaciones entre los individuos, de tal manera que de existir los conflictos, estos puedan ser tramitados sin que aparezca la violencia (Thoreau, 1998).

Reconocen autores como Abraham Maslow (2000) que todos tenemos unas emociones que pueden emerger afectando los derechos y libertades de los demás, de allí la necesidad de la existencia de reglas y/o doctrinas que procuren la convivencia y de instituciones lo suficientemente legítimas que trabajen por la interiorización de esas normas y por sancionar a quienes las infrinjan.

La regularización de las sociedades mediante normas, primero para fomentar la convivencia y permitir el ejercicio de los derechos y, de ser necesario, para castigar aquellos que infringen esas normas, es una necesidad de las sociedades, entre más masivas y desarrolladas sean.

Es por lo anterior que entre más “civilizadas” las sociedades, más parecen necesitar de un cúmulo de normas que las regulen. Este es el caso de la necesidad de la aparición de normas que permitan el ejercicio de los

derechos de los individuos como lo es, para el caso colombiano, los Códigos de Policía y Convivencia Ciudadana.

TEORIAS JURIDICO-FILOSÓFICAS SOBRE EL CONTROL SOCIAL

Para analizar la necesidad de la existencia de las normas en la vida social, es importante tener en cuenta los aportes de Thomas Hobbes, considerado el primer gran teórico del Estado moderno. Su teoría se conoce con el nombre de iusnaturalismo o jusnaturalismo; el iusnaturalismo es el estado de naturaleza o estado no político. El Estado de naturaleza es un estado de guerra. En su obra "*Leviatán*" considera que el hombre se encuentra en un estado de guerra permanente consigo mismo y con los demás. Que su naturaleza es vil, egoísta, mala, perversa e interesada; para contrarrestar estas "malas" pasiones Hobbes proponía la existencia de un Estado fuerte, representado en un monarca cuasi despótico. Su concepción del derecho natural o iusnaturalismo le hace equiparar al hombre con las bestias y concretamente con los lobos. En su obra *El Leviatán* simboliza un monstruo muy poderoso capaz de constreñir cualquier cosa bajo su inmenso poder.

El hombre en Estado salvaje no tiene otra alternativa que el enfrentamiento con otros seres iguales en su miserableza; su infinito deseo de libertad lo hace actuar en forma cruel y destructiva. Hobbes consideraba que el Estado debía estar en capacidad de aplastar las malas pasiones de los hombres sometiéndolos por la fuerza a una adecuada interacción social. En efecto, el individualismo, aceptado por Hobbes, se traduce en una situación grupal, en la que el hombre es lobo para el hombre, por ello el Estado tiene que intervenir para garantizar la convivencia, sin importar que lo haga de manera avasalladora y tiránica.

Por fuerza mayor los hombres deben asociarse mediante un contrato, acuerdo o consenso, en el que sacrifican parte de su libertad anarquizante y violenta y la delegan en un tercero un poco más grande y poderoso, es decir, una tercera personalidad que no es otra distinta que el Estado, llamado por Hobbes "*el soberano absoluto*", autoridad civil o Leviatán. Hobbes considera que la sociedad y el Estado-nación que le da sentido, son creaciones artificiales del hombre que solo lo protegen de su muerte segura a manos de otros hombres y que en definitiva, vale la pena perder identidad, libertad y autonomía sometiéndose a esa máquina artificial.

Para Hobbes el Estado hace parte de un pacto en el cual los ciudadanos confieren su derecho natural a un hombre o asamblea que los representa. Se pasa así de un estado natural de guerra a un estado de pacto social, a un estado civil o político. Hobbes propone la creación de un gobierno fuerte y totalitario, por aquello de que según él "*el hombre es un lobo para el hombre*"; de igual manera afirma que: "*El gobierno es más eficaz cuando la soberanía es delegada en un solo hombre, en vez de un grupo de hombres o un parlamento*" (Runs, 1998, p. 122).

El modelo de Hobbes está sustentado en dos ideas fundamentales; el de estado de naturaleza y el estado civil. El Estado natural son los individuos aislados, no asociados; en el que los hombres actúan siguiendo sus pasiones e intereses y no la razón. Salir del estado de naturaleza significa vivir sujeto a la razón.

El nacimiento de las ideas liberales en la Europa de los siglos XVII y XVIII permitieron toda una concepción distinta del papel del Estado en la sociedad. La burguesía da a luz una serie de teorías políticas, económicas y sociales que la prepararían para la toma del poder con la revolución francesa de 1789. John Locke, Juan Jacobo Rousseau, Voltaire, Montesquieu y, en

general, todos aquellos sabios y filósofos de la ilustración y de la libertad, llegaron a constituirse en pensadores claves de la concepción liberal y de su expresión social más visible: el capitalismo. Después de Rousseau van a aparecer Kant, Voltaire, Hegel y todos los pensadores del denominado siglo de las luces, todos ellos exponentes de las ideas del liberalismo; aunque los autores clásicos van a ser Locke, Montesquieu y Rousseau, estos filósofos reclamaron la libertad, la igualdad y la propiedad como fundamento del tipo de sociedad que se inauguraba.

Autores como John Locke en su obra fundamental el *Ensayo sobre el gobierno civil*, intenta demostrar que la autoridad del rey y de cualquier gobernante debían fundarse en el consentimiento de sus súbditos, lo que sirvió de fundamento a la creación del parlamento inglés en el siglo XVIII y de inspiración a las ideas que llevarían a la revolución francesa de 1789, donde la burguesía asume el poder político. Con sus postulados Locke acaba con la creencia del derecho divino de los reyes.

Locke fue uno de los primeros pensadores que inspirado en el protestantismo, la emprendió contra el poder de los reyes y de la iglesia católica. Para él el hombre es un ser puramente natural (jusnaturalismo) que en estado primitivo y sana paz ve la necesidad de conformar una comunidad bajo un mutuo acuerdo. En este marco de consenso los individuos se someten al sentir de la mayoría conformando un Estado que haga de “*guardia*” para la adecuada convivencia humana. El Estado para Locke no puede desbordar al individuo en lo que hace referencia a sus derechos naturales y en virtud de ello, solo le es propio al Estado mantener la seguridad y los desenfrenos de individuos que traten de conculcar tales derechos. A diferencia de Hobbes para quien el Estado fuerte es un fin en sí mismo, para Locke, el Estado es un medio para mantener la sana convivencia.

Para que el Estado no caiga en la tiranía o en el absolutismo debe auto-dividirse en dos poderes igualmente importantes, el Ejecutivo y el Legislativo, ambos surgidos del consenso popular (el voto). Locke propone la creación de un Estado subordinado a los intereses y derechos de los individuos, no interventor, un Estado que sencillamente garantice la libertad y la propiedad como bases de la vida misma. Ese sería un Estado gendarme cuya tarea sería la de controlar al conjunto de la sociedad para evitar desmanes.

En *El espíritu de las leyes*, obra fundamental de Montesquieu, se habla de la libertad de los ciudadanos y del bienestar del pueblo, donde se defiende el *Estado de Derecho*, que es la obligación de los gobernantes de seguir plenamente las normas establecidas mediante una reglamentación rigurosa, lo que apuntaba a la necesidad de una democracia constitucional. Proponía Montesquieu que la Carta, o Constitución Política debería exponer las funciones, fines y medios en que se legisla, juzga y ejecuta la voluntad popular. El gran aporte de Montesquieu es el constitucionalismo y el énfasis en el poder judicial.

Para el caso de Rousseau, éste percibe al individuo como esencialmente bueno, pero proclive a la descomposición cuando es enfrentado a la vida social, por ello su frase célebre *El hombre nace bueno, pero la sociedad lo corrompe*". En su obra cumbre *El contrato social* afirma que los individuos, mediante un pacto social, vigilado por el Estado, entran en interacción social, de tal manera que lo comunitario aparece como un mal necesario relativamente neutralizado por un Estado gendarme encargado de hacer respetar y mantener el contrato entre los individuos. Rousseau representa una concepción individualista de la sociedad. Tanto Rousseau como Hobbes parten de la idea de que el hombre es un ser esencialmente individual, ya

fuera bueno, como lo consideraba el primero o malo, como lo consideraba el segundo.

Hegel por su parte consideraba que el Estado era lo absoluto y totalizante, por ello el Estado constituía la síntesis máxima donde la historia se hace razón. Las ideas de Hegel sirvieron de telón de fondo ideológico para el nacimiento de las corrientes de pensamiento de extrema derecha en Europa en los años treinta: el Fascismo (Italia), el Nazismo (Alemania) y el Falangismo (España). Para estas corrientes de pensamiento el Estado es el máximo y tal vez el único representante de lo político, por ello se hablará de estas ideologías como la “*estatalatría*”, es decir, la divinización del Estado.

CONFLICTOS CIUDADANOS Y CONTROL SOCIAL: ENTUSIASMO PUNITIVO

¡Que se aumenten las penas! Exigen unos. ¡Que se decrete la cadena perpetua y la pena de muerte! Proponen otros. Así es. Tal parece que la sociedad colombiana estuviera ensimismada pensando que el aumento de las sanciones de los comportamientos ciudadanos (de convivencia y penales), van a librar a la sociedad de los cientos de males que padece el país; sin tener en cuenta que históricamente las acciones meramente punitivas suelen ser inocuas para atacar comportamientos anómalos o delictivos.

Sugiere el docente e investigador Julio González, que muchos de los infractores y delincuentes lo pueden ser por condiciones anómalas en las que no saben cómo enfrentar situaciones específicas (González, 2012); de allí que más que juzgar de manera apresurada los comportamientos de las y los ciudadanos que alteran la convivencia y pueden rayar en la comisión de delitos, es necesario analizar las situaciones espaciales, comunitarias, de

acceso a bienes y servicios de posibilidades de convivencia respetuosa que pueden facilitar o alterar las relaciones entre los ciudadanos.

El problema es que quienes valoran y/o juzgan estas conductas anómalas, se cree, obran de manera totalmente racional y están programados para sancionar a los infractores. Lo peor del caso es que hoy se constata que el costo social que ha dejado a la humanidad el castigo de los delitos es superior al que ha producido el delito mismo (Peña, 2017); de allí que se hable del optimismo punitivo.

En este optimismo punitivo, sancionador, que se limita al castigo, muchos de los ciudadanos, inducidos por los políticos y los medios de comunicación, terminan por considerar como una “*salvación*” para la sociedad que muchos más hechos sean considerados como infracciones y delitos; por ello los noticieros dedican buena parte de sus emisiones a mostrar la comisión de delitos como si ellos fueran una novedad.

Investigadores de la ciencia política vienen afirmando que el delito es hoy el principal escenario de lo que queda de la política; pues a falta de políticos coherentes con sus propuestas, lo único que vienen haciendo es crear miedo entre la población (Vélez, 2012). A falta de gobernantes comprometidos, eficientes y transparentes, lo que hacen los medios es mostrar que la sociedad no avanza por la presencia de los “*malos*” ciudadanos de los cuales ya se encargará la policía, serán enviados a las cárceles y juzgados con todo el peso de la ley.

Lo raro del caso es que no reconocen los políticos y sus medios de comunicación que buena parte de los males del país pasan por el estado de corrupción que ellos mismos han generado y que les es muy útil.

La sociedad se enfrenta a la idea de la necesidad de un disciplinamiento por la vía de la represión, resultando esta una mera ilusión, pues diariamente aparecen ante los ojos de los ciudadanos las noticias de decenas de capturas y sanciones de presuntos delincuentes e infractores, pero no por ello mejora la seguridad de los ciudadanos.

Ante esta situación la pregunta que cabe hacerse es ¿será que encarcelando o sancionando, cuando no dando de baja, a cientos de ciudadanos, lograremos ser un país mejor?

En este sentido hay que reconocer que la concepción punitiva del derecho, de la justicia y de la convivencia se centra esencialmente en la aplicación del castigo. Es punitivo porque más que educar, pretende sancionar; lo que resulta paradójico, pues protege derechos vulnerándolos; él aparece como un antídoto contra la violencia que opera mediante el ejercicio de la represión y la violencia. Es por lo anterior que afirman estudiosos del tema que la convivencia, la protección de la ciudadanía y la defensa de los derechos humanos no pueden quedar en manos del derecho penal (Ariola, 2014).

Recuérdese que durante la inquisición la justicia se aplicaba a partir de la tortura. El suplicio cesaba, no cuando se hallaba la verdad, sino cuando el reo se reconocía culpable, así no lo fuera. El pensador italiano Cesar Beccaria proponía que el derecho penal se construyera teniendo como parámetros fundamentales la razón y la legalidad; por ello las penas debían ser según el daño social causado y no según la ofensa cometida contra Dios o el rey, que era como se venía juzgando la comisión de las faltas. En esta dirección proponía Beccaria que las penas más que drásticas deberían ser útiles, ciertas y prontas (2000).

Las sanciones y las penas para las infracciones y delitos no deben perseguir tanto el castigo del transgresor o delincuente, sino la prevención del delito. Evitar el delito por medios disuasivos y no punibles; que según Beccaria, se logra perfeccionando la educación.

Hoy se busca el eficientismo penal, que se muestra a partir de la tarea del Estado en número de sancionados, detenidos y condenados, aunque ello suceda sin respetar los derechos y las garantías de los ciudadanos.

En Colombia se aprobó en 2011 la Ley 1453, conocida como *Ley de Seguridad Ciudadana*, que prometía más cárceles y más detenidos, pero no mayor tranquilidad para los ciudadanos. Es notable que para ésta Ley los peligros provienen de ciertas conductas, pero otros comportamientos como saquear el erario, o abusar de las funciones estatales para poner en riesgo la democracia, el Estado de Derecho y los valores y principios que deben velar por la convivencia en la sociedad no fueron incorporados como indicadores de peligro para la sociedad.

La Constitución Política reconoce como un derecho el no recibir castigo antes de que se adelante el juicio (presunción de inocencia), así los medios de comunicación afirman que están aterrados porque alguien que cometió un delito queda momentáneamente en libertad.

Hoy se ven policías en las calles o en la televisión llevando individuos esposados, cual si fueran su trofeo de batalla. Hoy se está sancionando en medio del espectáculo mediático, lo cual deja la sensación de una venganza y no del ejercicio de la justicia, sin tener en cuenta que sólo un tratamiento racional y humano con los delincuentes puede conducir a su reintegración social (González, 2012).

En cuanto al incremento reactivo de sanciones y penas, es un tema que en todas las épocas y países del mundo los teóricos del derecho penal han estudiado mucho. ¿Qué tanta incidencia tiene la sanción o la pena en la intensidad o frecuencia de las infracciones y los delitos?

Diversos estudios en el mundo han encontrado que un infractor o delincuente rara vez piensa o calcula, ni sabe muchas veces, a qué sanción se enfrenta o cuántos años de cárcel le puede representar el acto que cometerá en caso de ser atrapado. Por tanto, le da lo mismo si su pena está prevista en el Código de Policía con multa, o en el Código Penal como de 10, 20 ó 30 años, o hasta como cadena perpetua o pena de muerte. Esos estudios dicen que el ciudadano que infringe las normas de convivencia y el delincuente actúan con la certeza de que jamás serán sorprendidos, o en caso de serlo, podrán librarse de la sanción (pecuniaria y/o penal) por tecnicismos legales o fugándose de la cárcel (Arriola, 2014).

Hace falta, pues, una legislación (de Policía y Penal) y una política pública, que busque menos impactar los titulares de los noticieros y más mejorar la convivencia entre los ciudadanos y la prevención del delito. Parece ser que la estrategia que muchos políticos han adoptado es la de legislar aprovechando las indignaciones de los ciudadanos y buscando popularidad y votos a costa de una verdadera y pronta efectividad de la justicia. Hace falta igualmente una política integral de promoción de la convivencia y prevención del delito, que ofrezca condiciones dignas de existencia, entre ellas acceso a la educación, que permita generar una cultura del respeto por el otro y de cuidado del entorno material y natural.

CÓDIGO NACIONAL DE POLICÍA Y CONVIVENCIA CIUDADANA, LEY 1801 DE 2016

Mediante Decreto 1355 de 1970 se había expedido el denominado Código de Policía para el territorio colombiano, donde simplemente se dictaban “normas de policía”, que básicamente reconocían la potestad de la policía para conservar el orden público interno (Artículo 2°), entendido como la *“prevención y eliminación de las perturbaciones de la seguridad, de la tranquilidad de la salubridad y la moralidad públicas”*.

Por su puesto esta normatividad correspondía a una Colombia semi-rural, en la que muchas de las afectaciones y daños culturales del conflicto armado interno aún no se sentían. Era esta una sociedad que aún no había consagrado unos derechos fundamentales; donde los derechos humanos aparecían como un lejano decálogo que poco convocaba la voluntad nacional, y donde las instancias internacionales de protección de derechos apenas hacían su asomo en la regulación de las relaciones entre los Estados y sus ciudadanos (Gallego, 2017).

Para el caso de la Ley 1801 de 2016, Código de Policía y Convivencia Ciudadana, CPCC, que entró en vigencia el 1° de febrero de 2017, este es mucho más desarrollado, según afirmaron sus defensores, para ponerse a tono con las dinámicas de las sociedades modernas, urbanas, citadinas e industriales que hoy son la mayoría en el país (Duque, 2015).

La Ley cuenta con 243 artículos, cuyo objetivo 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, así como determinar el ejercicio del poder, la función y la actividad de policía, de conformidad con la Constitución Política y el ordenamiento jurídico vigente (Artículo 1°).

El CPCC se compone de 4 puntos centrales:

1. Defensa de la seguridad ciudadana.
2. Regulación de aspectos relacionados con la ocupación del espacio público.
3. Protección del medio ambiente.
4. Salud pública.

El nuevo código contempla sanciones como la amonestación, participación en actividades pedagógicas y comunitarias, multas generales y espaciales.

Las actuaciones que destaca la Ley que serán objeto de sanción, según el CPCC, están relacionadas con el uso adecuado del transporte público (colarse, fumar o comer dentro de los buses, interrumpir la movilidad de pasajeros, no dar el puesto a quienes lo necesiten). Para este mismo caso la sanción es más alta si lo que ocurre son daños o bloqueos a los sistemas de transporte masivo, además de la reparación de los daños causados. Son castigados además los comportamientos de agresión a la policía, las llamadas falsas a líneas de emergencia. Serán multados quienes realicen necesidades fisiológicas en el espacio público, quienes porten armas blancas o sustancias químicas peligrosas, las mismas que serán retenidas. Serán sancionados quienes realicen actos sexuales o exhibicionistas en la vía pública, quienes protagonicen fiestas y reuniones ruidosas que afecten la tranquilidad de sus vecinos, quienes agredan física o verbalmente a miembros de la población LGBTI; para el caso de las agresiones, estas

deberán ser penalizadas, al igual que la divulgación de fotos íntimas de las personas.

Especial preocupación tiene el CPCC por el uso del espacio público, sancionando a quienes generen contaminación visual; a quienes contaminen fuentes de agua, laven su vehículo en la vía pública o que depositen basura en el espacio público. Igual ocurrirá con la tenencia de mascotas, a quienes sus dueños deberán recoger sus excrementos y evitar que estos sean esparcidos en lugares públicos. A los animales catalogados como peligrosos se debe poner bozal y estará prohibido que las personas paseen a sus mascotas en estado de embriaguez o bajo el efecto de sustancias alucinógenas. En igual dirección prohíbe el Código la tenencia de animales silvestres como mascotas, las que deberán ser decomisadas.

Es multada además la restricción en el ingreso a establecimientos públicos a las personas en razón de su sexo, raza, orientación sexual y de identidad de género, situaciones que evidencien una clara discriminación.

Estas sanciones además de multas contemplan la participación en o actividades pedagógicas de por lo menos 6 horas.

El Código contiene 4 tipo de sanciones, a saber:

- Tipo 1: \$98.362 pesos: Se aplica a las personas que se abstengan de recoger los excrementos de mascotas, obstruir por cualquier medio una Ciclo-Ruta y ocupar el espacio público con violación de las normas vigentes.
- Tipo 2: \$196.720 pesos: Por agredir, irrespetar o desafiar a la autoridad policiva, iniciar una riña que pueda derivar en agresión

física; portar armas, elementos cortantes, punzantes o semejantes o sustancias peligrosas, en áreas comunes o lugares abiertos al público; igualmente por trasladar caninos de raza peligrosa sin bozal, correas y demás elementos establecidos, etc.

- Tipo 3: \$393.440 pesos: Por consumir bebidas alcohólicas o sustancias prohibidas en establecimientos educativos o realizar actos sexuales en espacio público.
- Tipo 4: \$768.880 pesos: Por realizar necesidades fisiológicas en espacio público, arrojar basuras en espacio público o hacer mal uso de las líneas de emergencia.

Si bien el CPCC entró en vigencia desde enero de 2017, el 31 de julio de 2017 fue necesario expedir el Decreto 1284, que ayudara a reglamentar esta ley. Este decreto hace énfasis en las oficinas, puntos y dependencias de atención a los ciudadanos en caso de ser necesario, para mantener la convivencia en los territorios. Se reglamenta la creación de en los territorios de los Consejos de seguridad y Convivencia como cuerpos consultivos de toma de decisiones en materia de prevención y reacción ante los problemas relacionados con la seguridad y la convivencia ciudadana. Estos serán conformados a nivel nacional, departamental, municipal distrital y metropolitano.

El decreto 1284 de 2017 propone además la creación del Registro Nacional de Medidas Correctivas (RNMC) como el sistema a cargo de la Policía Nacional que reúne los datos concernientes a la identificación de la persona infractora, el tipo de medida correctiva, el estado de pago de la multa o el cumplimiento de la medida. Igualmente hace seguimiento a medidas sobre el cobro y destinación de los dineros por concepto de multas. Eventualmente

los recursos ingresarán al Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia (FONSET) de los municipios, y se destinarán en su mayoría a programas de prevención y cultura ciudadana. La adecuación o creación de Centros de Traslado por Protección, dispuestos para recibir a las personas que sean trasladadas por protección a instituciones que prestan servicios asistenciales ubicados en la jurisdicción correspondiente. La participación en programas comunitarios o actividades pedagógicas de convivencia y difusión del Código, donde además de los contenidos generales, el Decreto ordena adecuar instalaciones, recurso logístico y talento humano necesarios para los programas (Zuluaga, 2017).

Pese a todas las bondades con las que el establecimiento dio a conocer el Código y su posterior reglamentación, la Corte Constitucional ha limitado algunos de sus alcances, muy especialmente con el ingreso al domicilio por parte de la policía, el retiro venteros ambulantes a los cuales debe ofrecérseles alternativas para que la adquisición de sus ingresos y el de sus familias no se vean afectada y la realización de manifestaciones públicas cuya regulación no puede violar el derecho a la protesta de los ciudadanos, además de otros derechos constitucionales.

IMPLICACIONES DEL CPCC: EL AFÁN DE NORMAR

En un debate realizado en la ciudad de Manizales para abordar el análisis del nuevo Código de Policía, uno de los directores de la policía en esa región veía con buenos ojos el hecho de que las viejas multas de 50 y 100 mil pesos quedaran en el pasado, pues ahora el nuevo Código prometía multas significativas, hasta por 92 millones de pesos (Duque, 2015). Estas miradas optimistas, que conciben que aumentando penas y multas es posible mejorar el respeto entre los ciudadanos, no son más que análisis simplistas que

conciben este tipo de problemas como el fruto de la voluntad rebelde de la ciudadanía, sin lograr entender que las infracciones y la comisión de delitos responden a problemas mucho más hondos de la cultura de los pueblos. Esta pobreza excesiva en el análisis de las pretensiones y de los resultados del Código concibe que aumentando penas y multas es la mejor estrategia para mejorar las condiciones de convivencia entre los ciudadanos.

Respecto al análisis de la convivencia en el país, una investigadora de la Universidad Pedagógica Nacional propone trabajar por el método “*reglas del lugar*”, tendientes muy especialmente al respeto por los demás en los espacios públicos (Burbano, 2009). Este trabajo analiza el comportamiento de las personas en escenarios de participación colectiva como producto socialmente construido a partir de reglas formales o informales que sigue el individuo para facilitar la interacción con las demás personas que bien pueden ser extrañas, con quienes debe establecer interacciones que si bien son superficiales, son esenciales para garantizar la vida y la integridad de las personas.

Muchas han sido las experiencias que se han emprendido en el país para promover la convivencia respetuosa entre los ciudadanos, como la propuesta por Antanas Mockus en su plan de gobierno para Bogotá, 1995-1997, *Formar Ciudad*, en la que a través de las pedagogías urbanas se procura el compromiso del ciudadano con la vida propia, la de sus congéneres y proteger el entorno; a través de la denominada *Cultura Ciudadana*, con el propósito de favorecer el conjunto de normas y el cambio de comportamientos que estuvieran en contra de la convivencia, de tal manera que fuera posible propiciar la capacidad de concertación y solución pacífica de conflictos y la comunicación entre ciudadanos

Para el caso de Medellín, durante la administración de Sergio Fajardo y Alonso Salazar también se pusieron a prueba experiencias de fortalecimiento de la agencia ciudadana en cuestiones relacionadas con el fomento de la convivencia, creándose los denominados *Manuales de Convivencia Ciudadana*.

Sobre los Manuales de Convivencia Ciudadana, que fueron una interesante experiencia de algunas ciudades del país, como el caso de Medellín en 2007, la profesora Andrea Burbano sugiere que estos:

Se entienden como iniciativas que propenden por lograr que las personas actúen por el respeto y reconocimiento por el otro, sin temor a ser sancionados, lo cual se debe reflejar en una armoniosa vida en sociedad. Suponen a través de un catálogo mostrar las conductas y deberes que se deben seguir para mejorar las relaciones familiares, barriales y con la ciudad. Se encuentran orientados a generar cambios en las conductas que, aunque sean aceptadas socialmente, no contribuyan a la convivencia (Burbano, 2009, p. 30).

La esencia fundamental de estos Códigos y Manuales debería orientarse a la prevención, la promoción la atención y el seguimiento a los problemas de relacionamiento entre los ciudadanos que menoscaban la tranquilidad, el ejercicio de los derechos y el uso del espacio público, pero ello requiere de dos cosas fundamentales, de un lado de un Estado que dote a la ciudadanía de los espacios y condiciones necesarias para que todos pueden hacer ejercer sus derechos, y del otro, de unas pedagogías encaminadas a promover el respeto por los derechos de los demás. No son pues las multas, la represión policial ni las sanciones penales las que fomentan la convivencia, son esos otros escenarios, más civiles, más pedagógicos y más sociales los que garantizan estas aspiraciones sociales.

La docente e investigadora Laura Gallego de la Universidad Eafit, afirma, respecto al nuevo Código:

el primer reto es el de avanzar en un ejercicio de sensibilización para que la gente entienda cuáles comportamientos son contrarios a la convivencia y los cumpla por convicción. El Código es un instrumento más para promover la convivencia, pero no es el único, y no garantiza la transformación de los comportamientos sociales y ciudadanos. Es decir, la cultura ciudadana debe ser el enfoque, más allá de la implementación del código (2017, p. 12).

Pero no sólo el elemento de la cultura ciudadana es importante, lo pedagógico como elemento que puede transformar los comportamientos de los individuos convencidos de que así se protegen derechos y no sólo por el temor a una multa; es en esta dirección que existe un aspecto fundamental a ser tenido en cuenta y es el relacionado con los agentes de la policía que van a hacer efectivo el curso, en términos formativos y de sanción.

El perfil de los policías va a ser un elemento fundamental pues son ellos quienes deben ser referentes y promotores de convivencia en los territorios donde se desempeñan, mediante su relación con la comunidad; para lo cual será necesario mejorar la percepción que tienen las comunidades sobre la policía y fortalecer los mecanismos de control interno de la institución, con el fin de transformar las percepciones negativas construidas por las comunidades, fortalecer la convivencia y evitar los abusos por parte de la autoridad.

El Código encarna problemas que debe resolver en el mediano plazo el estado colombiano, de un lado la poca capacitación que tienen las

autoridades, del otro las diversas formas en las que una autoridad puede interpretar una norma, pudiéndose derivar de él la violación a derechos fundamentales como lo es el de la locomoción y el de la intimidad, etc. Igualmente la aplicación del código está hecha para ciudades grandes, con recursos e infraestructuras adecuadas. Por ejemplo casos en los que deba retenerse un animal por maltrato o por ser una especie prohibida, pueden existir cientos de municipios en Colombia cuyos alcaldes no cuentan con los espacios, las condiciones y los recursos necesarios para hacerse cargo de un animal hasta que se resuelva la situación de en manos de quien pueda quedar; igual ocurre con el traslado de personas para la protección de sus derechos en lugares donde los alcaldes no cuentan con servicio de transporte.

Si bien la aplicación del Código exige la existencia de una policía mucho más capacitada en temas de ejercicio de derechos, y más comprometida con la ciudadanía de tal manear que su accionar tenga mayor legitimidad, es necesaria además la presencia y compromiso de otros actores institucionales como son las gobernaciones, alcaldías, Consejos Municipales y los inspectores de policía.

Estudios conocidos sobre los alcances y posibilidades en la aplicación del nuevo Código dan cuenta de la inexistencia de personal policial suficiente, lo que generará en los policías activos sobrecarga laboral, lo que finalmente desestimula la calidad en la prestación de su servicio y en la atención a la ciudadanía. En esta misma dirección, de darse presiones por la aplicación de sanciones como el número de comparendos, esto puede llevar a distorsionar las pretensiones del código y servir de base para el incremento en actos de corrupción.

Este es un Código diseñado para las particularidades del mundo urbano, resultando precaria su aplicación o la solución de problemas mediante él en los entornos rurales, donde no existe una infraestructura adecuada, una cultura de la denuncia porque pueden ser objeto los ciudadanos de represalias o donde los medios de comunicación y accesibilidad de los lugareños permiten pocas posibilidades para que los ciudadanos puedan acudir a la justicia.

CAPÍTULO III

RESULTADOS DE APLICACIÓN DE INSTRUMENTOS

Para el desarrollo del presente trabajo se aplicó un instrumento de encuesta a 4 inspectores de policía en la región central de Antioquia: a 2 inspectores de Medellín, comunas de Manrique (3) y Belén (16) y 2 a inspectores de 2 municipios cercanos (Granada y Marinilla).

La aplicación de los instrumentos evidenció los siguientes resultados:

Para el caso de la pregunta de las situaciones que pudieron haber originado la promulgación del Código de policía y Convivencia Ciudadana, (Ley 1801 de 2016), los inspectores de Medellín lo analizan más desde el punto de vista de la necesidad de regular comportamientos de los ciudadanos que iban en menoscabo de los derechos de los demás, como es el uso del espacio público, las ventas callejeras sin ningún control, las fiestas hasta altas horas de la noche, impidiendo el descanso de los vecinos; situaciones todas que debían ser reguladas por el Estado, lo cual procura hacer el nuevo Código.

Para los inspectores de las zonas rurales, éste estaba más relacionado con la falta de eficacia de la Ley 1355 de 1970, antiguo Código de Policía, frente diferentes comportamientos propios de sociedades más desarrolladas y con alto número de pobladores. El nuevo código se expide porque era necesario que la normatividad se actualizara a las nuevas dinámicas de la población; era la necesidad de compilar la normatividad, actualizar el valor de las multas y aclarar competencias.

Algunos campos en los que era fundamental actualizarse estaban relacionados, por ejemplo con el maltrato animal, que ya tiene reglamentación (Ley 1774 de 2016), que regula la tenencia de mascotas; existen además situaciones que no contenía el anterior Código como el relacionado con el uso de la informática y las redes sociales, a través de las cuales hoy se pueden vulnerar derechos; igual puede pensarse de la necesidad de nuevas normas urbanística y de actualización de las multas que el código traía.

Respecto a la pregunta de la coherencia entre las normas del Código y las situaciones que se quieren enfrentar, los inspectores de los municipios cercanos a Medellín en términos generales consideran que la Ley logra identificar claramente comportamientos que deben sancionarse, pero continua el problema de eficacia, ya que su aplicación esta al amañó de los gobernantes de turno e interfieren en la aplicación sancionatoria para evitar que sean amonestados sus partidarios. En las poblaciones rurales se hace más evidente que la aplicación de medidas correctivas pasa previamente por las clientelas de los gobernantes de turno y de la fuerza pública, lo que lleva la colapso a las inspecciones de policía, las cuales no han sido fortalecidas y en la actualidad están en imposibilidad de cumplir términos.

Para el caso de las inspecciones de Medellín, se encuentra que la coherencia está directamente ligada con situaciones donde se vulneran los derechos de los ciudadanos, muy especialmente en los barrios periféricos de la ciudad, donde la lucha por un adecuado espacio público, un ambiente sin contaminación, la tranquilidad para los moradores de las viviendas, etc., se viene deteriorando con frecuencia.

Para el caso de los inspectores de Medellín estos consideran que la ley logra identificar situaciones propias del mundo contemporáneo que pueden

vulnerar derechos en las comunidades, pero que lo que no contempla es una clara ruta pedagógica de toda la institucionalidad para prevenir estos comportamientos; lo que finalmente pareciera dejar mayor espacio para el acto sancionatorio, generalmente expresado más en términos de multas, que en acciones propiamente preventivas y pedagógicas.

A la pregunta sobre qué aspectos del CNPC les parecen más oportunos y pertinentes para enfrentar situaciones de conflicto social, los inspectores de las zonas rurales consideran, entre otras:

- Las relacionadas con las normas urbanísticas.
- Comportamientos de convivencia.
- Recuperación de espacio público (este es uno de los que no se aplica ya que la comunidad presiona al gobernante para no ser aplicada y a pesar de que es facultad de la policía, el comodante es presionado por el alcalde si quiere aplicar la norma).
- Las perturbaciones a las posesiones y/o propiedad privada.

Para el caso de Medellín se reconoce que la cantidad de competencias dadas a las inspecciones de policía ha hecho que colapsen, lo que no permite cumplir con el principio de celeridad que debe aplicarse al procedimiento, dificultándose a los inspectores cumplir los términos.

Respecto a la pregunta sobre cuáles aspectos consideran inoportunos y que por tanto pueden causar más problemas de los que intenta resolver la ley, consideraron, en términos generales los inspectores que pensar en una norma de aplicación nacional no es coherente con la diversidad de la cultura del país, así por ejemplo quienes habitan en regiones montañosas y centrales tienen una tendencia a ser más conservadores, recatados en sus formas de expresión y en el vestir; mientras quienes habitan las zonas

costeras son más alegres y extrovertidos, por las condiciones climática su vestimenta es más ligera y el consumo de algunos licores suaves como la cerveza puede darse tranquilamente en espacios públicos, donde al mismo tiempo escuchan sus músicas, sin que ello afecte para nada la tranquilidad de sus vecinos. Existen zonas del país donde culturalmente las relaciones se dan más hacia el exterior de las viviendas, por ello fiestas y jolgorios suelen hacerse en espacios públicos. Este es uno de los problemas del Código, que fue pensado desde la idiosincrasia de los grandes centros urbanos, muy especialmente para la cultura bogotana, pensada más en manifestaciones culturales que se dan hacia el adentro de los hogares y familias y en ámbitos en alguna medida más privados.

En esta misma dirección es que las infracciones urbanísticas pueden ser totalmente diferentes en una ciudad capital, con un Plan de Ordenamiento Territorial, POT, construido por técnicos, a una ciudad intermedia o una población periférica, donde existen simples compromisos y regulaciones quebrantables sobre el uso del suelo, pero en modo alguno normas de la calidad de un POT.

Sobre las situaciones en las que más han debido utilizar el CNPC como instrumento para regular la convivencia entre vecinos, los inspectores de los municipios encuentran que están relacionados con comportamientos de convivencia ciudadana y de protección a la posesión y la propiedad privada. Para el caso de Medellín encuentran muchos más cosas de problemas entre vecinos por mal entendidos, por rumores, ni pago de arriendos cuyos contratos se hacen directamente entre propietarios e inquilinos, el ruido a altas horas de la noche por fiestas y celebraciones y el depósito de basuras en lugares no adecuados.

Respecto a las sanciones más impuestas los inspectores reconocieron que estas generalmente son las multas tipo 1 y 2, que terminan siendo conmutadas por trabajo social. Reconocieron todos los 4 inspectores que rara vez las situaciones que han debido intervenir han terminado en la comisión de delitos.

Sobre la efectividad que el CNPC da a las inspecciones de policía en términos de promoción y prevención de problemas de convivencia ciudadana, sugieren los inspectores que si bien reconocen que es más efectivo el trabajo preventivo, los talleres con las comunidades y los grupos sociales para brindar herramientas que permiten corregir comportamientos contrarios a la convivencia y evitar choques con los gobernantes de turno, aún este campo es poco explorado, pues se necesitan recursos para hacer esta labor que es más de tipo pedagógica y preventiva. De allí el llamado a los gobiernos locales para fortalecer las inspecciones municipales de policía que en buena medida garantían el mejoramiento de la convivencia entre vecinos, lo que de paso podría disminuir la comisión de actos delictivos.

Para el caso de la efectividad en atención y seguimiento de problemas de convivencia ciudadana, reconocen los inspectores de las zonas rurales que falta eficacia, ya que su aplicación está al amañó de los gobernantes de turno que interfieren en la aplicación sancionatoria para evitar que sean amonestado sus simpatizantes. Para el caso de las inspecciones de Medellín esta depende en buena medida de los seguimientos posteriores que a los casos pueda hacer el inspector, lo que depende de la cantidad de trabajo que tenga represado.

Los inspectores de las zonas rurales consideran que para hacer más efectiva la aplicación de la Ley 1801 de 2106 se debe tener en cuenta que es un país con mucha diversidad de culturas, de climas, de razas, etc.; que es una

norma que se hizo fiel copia al Código de Policía para Bogotá que estaba vigente antes de la Ley 1801, lo que la hace perder efectividad al no tener en cuenta las dinámicas regionales y locales y la idiosincrasia de las comunidades.

En lo concerniente a la inquietud sobre si consideran que es pedagógico el nuevo CNPC, reconocen los inspectores que sí, pues él da herramientas que permiten corregir el comportamiento sin necesidad de acudir a la sanción; ejemplo de ello son los llamados de atención que es posible incorporar cuando hay falta al Código y el hecho de que se puedan conmutar las multas por trabajo social. De todos modos, para el caso de Medellín, es urgente que las Secretarais de Educación, Inclusión Social y Familia y Participación Ciudadana inicien procesos de sensibilización con las comunidades, muy especialmente con las más vulnerables, para que conozcan la Ley, pero de manera fundamental para que comprendan cuales actitudes y acciones que ellas mantienen van en contra de los derechos de sus vecinos.

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS Y DISCUSIÓN

Las siguientes apreciaciones recogen el análisis y la discusión a las que se pudo llegar en el desarrollo del trabajo:

El Código de Policía es notablemente pretencioso en sus aspiraciones, pues pone a inspectores de policía en municipios, comunas y localidades en tareas tan particulares como lo es el prohibir la realización de un espectáculo público, si, por ejemplo, existen fallas estructurales en escenarios y tarimas. ¿Estarán los inspectores de policía del país preparados para dictaminar sobre estos aspectos? En caso de afectar el desarrollo de eventos por suposiciones o de presentarse hechos catastróficos por desconocer peligros potenciales, ¿podrán los inspectores ser acusados de extralimitación o negligencia?

La aplicación del Código, de seguro, no será efectiva en aquellos lugares donde la presencia de actores armados decide la marcha de las relaciones entre los ciudadanos, donde exista poco compromiso de las autoridades locales para ello, donde existen gobernantes que priorizan la defensa de sus copartidarios al cumplimiento de la ley y donde no se hagan ingentes esfuerzos por capacitar debidamente a inspectores y agentes de policía.

Y por su parte los inspectores de policía se enfrentan a una grave insuficiencia de personal para cumplir a cabalidad su función de resolver querellas y conciliar entre los ciudadanos, incluyendo la revisión en segunda instancia de medidas correctivas impuestas por policías. Además de lo

cual es bien sabido que muchos inspectores municipales no poseen suficientes conocimientos en Derecho de Policía.

Es necesario diseñar campañas publicitarias innovadoras donde se haga evidente cómo una sociedad sin normas termina por vulnerar derechos. Es importante difundir masivamente las normas y propiciar su acatamiento voluntario, poniendo en evidencia el fundamento democrático de los beneficios obtenidos al cumplirlas.

El Código de Policía y Convivencia Ciudadana, CPCC, debería tener una clara intencionalidad hacia el fin último de favorecer la convivencia ciudadana a través de acciones educativas preventivas, acciones afirmativas y reparadoras, y, solo en casos extremos, mediante la aplicación de medidas correctivas que establecen sanciones o castigos por el incumplimiento de las reglas o las normas.

Es necesario que las administraciones públicas en los territorios creen las condiciones espaciales, sociales, físicas, ambientales necesarias para disminuir las conflictividades a las que puede estar expuesta una comunidad, así por ejemplo, si existen conflictos por que se arrojan basuras en las esquinas, las administraciones deben proveer a las comunidades de estos servicios; si existen problemas por el uso inadecuado de los espacios públicos (tomar la calle como cancha de futbol, por ejemplo), es porque es necesario ampliar los espacios para al disfrute de las comunidades.

Cuando existen casos en los que los problemas de convivencia ciudadana se han desbordado es necesario que se hagan intervenciones específicas y permanentes en los territorios, de tal manera que se superen crisis que pongan en riesgo la integridad de los moradores de un territorio.

Los medios de comunicación bien pueden apoyar procesos de fortalecimiento de expresiones de convivencia ciudadana, dejando el morbo al informar sobre este tipo de situaciones y privilegiando aquellas experiencias que vayan encaminadas a fortalecer los lazos de solidaridad, empatía y respeto entre las comunidades.

La policía tendría que trabajar más fuertemente en la línea de policía comunitaria, que privilegia las intervenciones de cercamiento, diálogo y prevención, más que la atención a los conflictos y violencias en los barrios y municipios.

Es importante que preescolares, escuelas, colegios y universidades puedan reflexionar sobre el Código mismo y sobre la necesidad de una convivencia respetuosa, por ello son fundamentales las pedagogías cívicas, más que las amonestaciones, para generar una cultura del respeto por el otro.

Los gobiernos nacional, regionales y locales pueden adelantar tareas en sus respectivos territorios mediante la promoción del fortalecimiento de la autorregulación a través de cultura ciudadana; con la prevención y mitigación del deterioro de las condiciones ambientales, la recuperación de los ambientes en el que se es ciudadano, la promoción del desarrollo humano y la convivencia y el mejoramiento de la infraestructura material o equipamientos colectivos de las comunidades. Las anteriores acciones se constituyeron en prioridades que con su cumplimiento, contribuyen a la equidad y convivencia en el espacio público y por consiguiente en los territorios.

Es importante fortalecer los denominados Manuales de Convivencia Ciudadana en los territorios, de tal manera que desde las grandes capitales no se corra el riesgo de regular comportamientos ciudadanos totalmente

alejados de las prácticas ancestrales y tradicionales de las comunidades afro, indígena, campesina, que bien pueden tener otras dinámicas de relacionamiento, de diversión, de uso del espacios públicos y los equipamientos colectivos.

Es imperioso trascender el respeto formal de las normas por la promoción de vínculos sociales responsables y solidarios que forman los lazos comunitarios; lo que al fin de cuentas fomenta la construcción de tejido social, elemento fundamental no sólo para respetar los Códigos de Policía, sino principalmente para sentirse partícipe de la construcción de un destino común.

Se hace necesario que éste tipo de códigos vayan más allá de promover la convivencia ciudadana; además de enfatizar en normas de seguridad, tránsito, urbanismo y cuidado del ambiente, es importante incorporar deberes de un ciudadano respetuoso de las normas como lo es la correcta y oportuna tributación; deberes de un gobernante como lo es la oferta accesible y adaptable de los servicios de educación y salud, entre otras, como compromisos éticos y legales de un ciudadano y de un gobernante.

Es preciso avanzar en la potenciación de un modelo de justicia cercana al ciudadano y la promoción de la convivencia y el buen comportamiento, en el que además de procesos de prevención, juzgamiento y sanción, puedan incorporarse elementos propios de la justicia restaurativa como dispositivo para el mejoramiento de las relaciones en entre vecinos después de superados los conflictos.

Es necesario que el gobierno nacional apoye a los municipios en la implementación el código, muy especialmente es sus aspectos que pueden considerarse como pedagógicos y preventivos, para lo cual es necesario

capacitar a inspectores, policías y fomentar desde las Secretarías de cada municipio el trabajo con las comunidades en términos de participación social y comunitaria.

Sería importante ahondar en el fortalecimiento de las Inspecciones de Policía o la creación de unidades permanentes de justicia, lo que implica un esfuerzo administrativo y de gestión pública, pero que favorece la oferta de espacios de formación desde la institucionalidad para promover la convivencia.

Para evaluar el impacto del nuevo Código será crucial identificar su conocimiento y apropiación por parte de los agentes de policía, que según las encuestas realizadas, son el flanco más débil de la aplicación del código, ya sea porque es insuficiente el número de agentes existentes, por su baja formación o porque esta institución carece de espacios de instrucción permanente y de calidad que garanticen la formación en nuevas competencias de la policía, más cercanas a la participación comunitaria y a la formación cívica, que a la acción represiva.

BIBLIOGRAFÍA

ARIOLA, Federico. (2014). El derecho penal no resuelve los problemas sociales, económicos y políticos. El Imparcial, Junio 25. Madrid.

BAUTISTA, Nelly Patricia. (2011). *Proceso de investigación cualitativa: epistemología, metodología y aplicaciones*. Bogotá: Manual Moderno.

BECCARIA, Cesare. (2000). De los delitos y de las penas. Bogotá: Temis.

BRIONES, Guillermo. (1998). Métodos técnicas en investigación para las ciencias sociales. México: Fondo de Cultura Económica

BURBANO, Andrea. (2009, Diciembre). *La convivencia ciudadana: su análisis a partir del “aprendizaje por reglas”*. Revista Colombiana de Educación, N° 57, p. 28-45. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional.

CORTE CONSTITUCIONAL, COLOMBIA. Sentencia C-467 de 2016. Bogotá. Consulta en línea, disponible en: www.corteconstitucional.gov.co

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, DANE. (2016). *Información estadística Colombia*. Bogotá. Consulta en línea. Disponible en: www.dane.gov.co. Consultado marzo de 2018.

DUQUE, Nicol. (2015). *Ensayo crítico sobre el proyecto de Ley sobre convivencia ciudadana*. Cali: Universidad de San Buenaventura.

FILLINGHAM, Lydia. (2002). *Michel Foucault para principiantes*. Buenos Aires: Editorial Era Naciente.

FOUCAULT, Michel. (2000, Octubre). La ética del cuidado de sí como práctica de la libertad. *Revista de Filosofía*, Vol. 10, N° 15, p. 257-280. Córdoba-Argentina: Universidad Nacional de Córdoba.

FOUCAULT, Michel. (2002). *Vigilar y castigar. El nacimiento de la prisión*. México, Siglo XXI.

GALLEGO, Laura. (2017). Retos y riesgos del nuevo código de policía. Medellín: Centro de Análisis Político, Universidad Eafit.

GIRALDO, Fabio. (2014, Febrero). El posconflicto está hecho para reformas, no para revoluciones. *Alma Mater*, N° 628. Medellín: Universidad de Antioquia, Medellín. p. 23.

GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA. (2011). *Antioquia, región de oportunidades, Plan de Desarrollo, 2011-2015*. Medellín.

GONZÁLEZ, Álvaro. (2012, Mayo). *Leyes pirotécnicas*. Bogotá. Semanario virtual Caja de Herramientas. (Consulta en línea), disponible en: www.vivalaciudadania.org

GONZÁLEZ, Julio. (2003, Enero). *Algunas reflexiones sobre la discapacidad*. Agenda cultural, Alma Mater. Medellín: Universidad de Antioquia.

GONZÁLEZ, Julio. (2010, Junio). Criminalización de la crítica. *Estudios Políticos*, N° 36, p. 95-109. Medellín: Universidad de Antioquia.

GONZÁLEZ, Julio. (2012, Septiembre). La crisis carcelaria. Alma Mater, N° 613. Medellín: Universidad de Antioquia.

MASLOW, Abraham. (2015). *Teoría de la motivación humana*. Madrid: Paidós.

MAX-NEEF, Manfred. (2000). *Desarrollo a escala humana: una opción para el futuro*. Santiago: Cepaur.

NIÑO, Víctor Manuel. (2011). *Metodología de la investigación, diseño y ejecución*. Ediciones de la U, Bogotá, p. 38.

ORTEGA, Carolina. (2017, Agosto). El Código Nacional de policía y Convivencia: ¿Cómo avanza su aplicación? Bogotá: Razón Pública.com. Consulta en línea, disponible en: www.razonpublica.com.

OSPINA, Elkin. (2016). *Escuela y posconflicto: reflexiones en torno a la construcción de pedagogías para la reconciliación*. Revista Textos, Vol. 13, N° 21, p. 265-278. Medellín: Universidad Pontificia Bolivariana.

PEÑA, Mariana. (2017). Así perciben los ciudadanos el nuevo código de policía. El Colombiano, Medellín, marzo 7. Consulta en línea, disponible en: www.elcolombiano.com

POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA (2016). Código nacional de policía y convivencia para vivir en paz. Bogotá. Consulta en línea. Disponible en: www.policia.gov.co

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Colombia. (1970). Decreto 1355 de 1970. Bogotá.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Colombia. (2016). Ley 1801 de 2016, Código de Policía y Convivencia Ciudadana. Bogotá.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Colombia. (2017). Decreto 1284 de 31 de julio de 2017. Bogotá.

RUNS, Dagobert. (1998). Desobediencia civil. Madrid: Taurus.

SEN, Amartya. (2003). *Desarrollo y libertad*. Bogotá: Planeta

TAMAYO, Mario. (1998). *Metodología de la investigación social*. Bogotá: Universidad Nacional.

THOREAU, Henry David. (1998). Diccionario de filosofía. Madrid: Taurus.

VÉLEZ, Andrés. (2012). El miedo y la ira como estrategia en las campañas electorales. *Revista Reflexión Política*, Vol. 14, N° 27, p. 134-140. Bucaramanga: Universidad autónoma de Bucaramanga.

ZULUAGA, Margarita. (2017, Junio). Código de policía y convivencia: entre amores y odios. *Revista El Eafitense*, N° 112, p. 82-87, Medellín: Universidad Eafit.

ANEXOS

Anexo N.1.

Formato de entrevista aplicado a inspectores de policía.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA LATINOAMERICANA

FACULTAD DE DERECHO

ENTREVISTA A INSPECTORES DE POLICÍA

Trabajo de grado sobre implementación del Código Nacional de Policía y Convivencia, CNPC en comunidades urbanas y rurales de Antioquia.

1. Qué situaciones, considera usted, originaron la promulgación del Código Nacional de Policía y Convivencia, CNPC (Ley 1801 de 2016).
2. Han sido coherentes las normas que trae el CNPC, comparadas con las situaciones que se quiere enfrentar.
3. Qué aspectos del CNPC le parecen más oportunos y pertinentes para enfrentar situaciones de conflicto social.
4. Cuales aspectos considera inoportunos y que por tanto pueden causar más problemas de los que intenta resolver.
5. Cuáles son las situaciones en las que usted más ha debido utilizar el CNPC como instrumento para regular la convivencia entre vecinos.
6. Cuáles han sido las sanciones más impuestas.
7. Como calificarías la efectividad que el CNPC da a las inspecciones de policía en términos de promoción y prevención de problemas de convivencia ciudadana.
8. Como calificarías la efectividad que el CNPC da a las inspecciones de policía en términos de atención y seguimiento de problemas de convivencia ciudadana.
9. Qué elementos cree usted le hacen falta al CNPC para hacerlo más efectivo.

10. Considera que es pedagógico el CNPC.