

Medidas correctivas, acceso a la justicia y afectación al desarrollo social en las relaciones entre personas y autoridades de policía en la localidad de Fontibón

Nadia Valentina Rincón Williams

CINDE - Universidad Pedagógica Nacional

Fundación Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano

Maestría en Desarrollo Educativo y Social

Bogotá, Colombia

2021

Medidas correctivas, acceso a la justicia y afectación al desarrollo social en las relaciones entre personas y autoridades de policía en la localidad de Fontibón

Nadia Valentina Rincón Williams

**Trabajo de Grado presentado como requisito para optar al título de
Maestría en Desarrollo Educativo y Social**

Tutora

Sandra Milena Téllez

Psicopedagoga. Magister en Educación.

CINDE - Universidad Pedagógica Nacional

Fundación Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano

Maestría en Desarrollo Educativo y Social

Bogotá, Colombia

2021

Agradecimientos

Agradezco inmensamente a CINDE por brindar oportunidades a los estudiantes que, con la ilusión de aportar a una mejor sociedad, iniciamos la Maestría en Desarrollo Educativo y Social, ofreciéndonos mejores herramientas académicas con una perspectiva más humana y consiente de las falencias sociales que buscamos mejorar.

Dedicatoria

A mi esposo por toda tu dedicación, apoyo incondicional y motivación para culminar esta etapa académica, a mis hijas por todo el amor que me brindan siempre. A mi Abuelita Rosa Benilda que siempre confió en que tendría grandes logros en la vida y mi mamita Ayrin que siempre me recuerda lo mucho que me ama.

Índice

	Página
Introducción	11
Capítulo Primero	
1. Configurando el objeto de estudio	
1.1 Planteamiento del Problema	18
1.1.1 Formulación del Problema	23
1.2. Justificación	23
1.3. Objetivos	26
1.3.1. Objetivo General	26
1.3.2. Objetivos Específicos	26
Capítulo Segundo	
2. Aspectos Teóricos y Conceptuales	
2.1. Acceso a la justicia	27
2.2. Antecedentes del Derecho de Acceso a la Justicia en el campo del Derecho Político	34
2.3 Referentes que marcan un camino	35
2.4 Estado Social de Derecho	35
2.5 Jurisdicción Policial	38
2.6 Ministerio Público garante y motivador de transformaciones	40
2.7 Necesidades Jurídicas en las Relaciones de Convivencia	41
2.8 Barreras de Acceso a la Justicia	45
<i>Barreras Institucionales</i>	46
<i>Barreras culturales y sociales</i>	48
<i>Barreras Económicas</i>	49
2.8 Necesidades jurídicas y oferta de justicia	50

2.9. Eficacia simbólica del derecho	52
2.9.1 Funciones de la norma y eficacia instrumental	54
2.10 Derecho y regulación social	57
2.11. Ciencia de policía fuente primaria	61
2.12. Derecho de policía segunda fuente	64
<i>Concepto policía</i>	64
<i>Derecho de policía como ciencia</i>	69
<i>Régimen de policía</i>	72
<i>Naturaleza civil de la policía</i>	74
2.13. Función, poder y actividad de policía	74
<i>Función</i>	74
<i>Poder</i>	75
<i>Actividad de policía</i>	77
2.14. Comportamientos Contrarios a la Convivencia	80
<i>Medios de policía</i>	82
<i>Reglamentos de policía</i>	83
<i>Orden de policía</i>	84
2.15. Control Social	86
<i>Enfoques biológicos</i>	87
<i>Enfoques psicológicos</i>	87
<i>Enfoques sociológicos</i>	87
<i>Autorregulación</i>	89
<i>Tenencia historicista (Michael Foucault)</i>	90
<i>El Suplicio</i>	92
<i>El Castigo</i>	93
<i>La Prisión</i>	94
<i>La Disciplina</i>	95
2.16. Teorías sociológicas	97
<i>Teoría funcionalista</i>	98
<i>Interaccionismo simbólico</i>	98

<i>Teoría del conflicto</i>	98
2.17 Marco básico de la Convivencia	101
2.18 Convivencia y reglas	102
2.19 Caracterización del Desarrollo Humano en las relaciones entre las personas y las autoridades	107
2.19.1 Desarrollo humano transformación social permanente	112
2.20 Esferas del desarrollo humano	116
2.21 Pedagogía y cambio cultural	118
2.22 Mediación como instrumento para forjar ciudadanía	121
2.23 Perfil del mediador policial	125
2.24. A manera de cierre	126

Capítulo Tres

3 Comportamientos Contrarios a la Convivencia, Implicaciones y Artículo 35 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana

3.1. Comportamientos contrarios a la convivencia	130
<i>Efectividad persuasiva en la ciudadanía</i>	133
<i>Riesgos de presunto abuso de autoridad</i>	134
3.2. Artículo 35 del Código Nacional de Policía	137
3.3. Comparendo y multas	140
3.4. Registro Nacional de Medidas Correctivas	148
3.5. Ruta de Atención	149
<i>Inspectores de Atención Ciudadana (AC)</i>	152
<i>Inspectores de Atención Prioritaria (AP)</i>	152
<i>Inspectores de Descongestión (D)</i>	153
<i>Inspectores del Centro de Traslado por Protección (CTP)</i>	153
<i>Inspectores de Policía Locales</i>	154

3.6. Barreras institucionales de acceso a la justicia en la imposición del comparendo	154
3.7. A manera de cierre	157

Capítulo 4

4 Análisis de las Decisiones

4.1. Metodología	159
4.2. Análisis de Resultados	163
4.3 Despachos Reportados	165
4.4 Género	167
4.5 Tiempo para Proferir Fallo	168
4.6 Comportamiento Contrario a la Convivencia (Art. 35)	171
a) Multa tipo 4	173
b) Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia	174
4.7 Nulidad del Comparendo	175
4.8 Imposición de la Medida	177
4.9 Archivo Definitivo	178
4.10 Registro Nacional de Medidas Correctivas	179
4.11 Recurso de Apelación	180
4.12 Argumentos del Despacho (Fallo)	182
a) Falta de diligenciar la casilla # 7	182
b) Mal sustento jurídico	183
c) Contradicción en la calificación	183
d) Falta incluir dirección para notificación	183
e) Falta de claridad en la descripción de los hechos	183
f) Se demostró que no hay tipicidad	183
g) Se realizó el curso pedagógico	184
h) Principios de Proporcionalidad y Razonabilidad	184

i) <i>Principio de Necesidad</i>	184
j) <i>Pronto Pago</i>	184
k) <i>Presunto Abuso de Autoridad</i>	184
4.13 Comparativo con las demás Localidades 2020	185
4.14 A manera de Cierre	186
Conclusiones	189
Bibliografía	198

Índice Cuadros

	Página
Cuadro No. 1 Dimensiones Básicas del Acceso a la Justicia	38
Cuadro No. 2 Barreras de acceso a la justicia	49
Cuadro No. 3. Oferta judicial despachos permanentes	52
Cuadro No. 4. Fuerza instrumental y simbólica del derecho	58
Cuadro No. 5. Poder, función y actividad de policía	96
Cuadro No. 6. Percepciones clásicas sobre el control social	99
Cuadro No. 7. Control Social	101
Cuadro No. 8. Dimensiones del desarrollo humano	111
Cuadro No. 9. Esferas del desarrollo humano	117
Cuadro No. 10. Características del mediador policial	126
Cuadro No. 11. Actuaciones riesgo de la autoridad uniformada	136
Cuadro No. 12. Campos de análisis documental	165
Cuadro No. 13. Comportamientos Contrarios a la Convivencia del Artículo 35	175
Cuadro No. 14. Comportamiento por Localidad	185

Índice de Gráficas

	Página
Gráfica No. 1 Dimensiones del acceso a la justicia	37
Gráfica No. 2. Eficacia del Derecho	58
Gráfica No.3. Comportamientos contrarios a la convivencia	81
Gráfica No. 4. Elementos del control social – Foucault	92
Gráfica No. 5. Dispositivo de control social	97
Gráfica No. 6. Características de la justicia política para Rawls	114
Gráfica No. 7. Mediación Social	124
Gráfica No. 8. Conductas contrarias al Código Nacional de Policía	140
Gráfica No. 9. Querellas reportadas por Despacho	166
Gráfica No. 10. Género	168
Gráfica No. 11. Tiempo para proferir fallo	170
Gráfica No. 12. Comportamiento Contrario a la Convivencia	172
Gráfica No. 13. Nulidades	176
Gráfica No. 14. Imposición de la Medida	177
Gráfica No. 15. Archivo Definitivo	178
Gráfica No. 16. Registro Nacional de Medidas Correctivas	179
Gráfica No. 17. Recurso de Apelación	180
Gráfica No. 18. Argumentos	182
Gráfica No. 19. Comportamiento por Localidad	185

Introducción

Las relaciones de convivencia han sido reguladas por el Estado a partir de diferentes procedimientos de control social, los cuales se materializan en norma legales, que para el caso de la presente investigación se basan en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (CNCSC), desde allí se han definido y se establecieron para las autoridades la facultad de administrar justicia y controlar los conflictos que se presenten en la convivencia. En este sentido la rama judicial se encarga de ser quien opera los procedimientos para resolver este tipo de controversias que se originen en la convivencia social. No obstante antes de llegar a los estrados judiciales, estas causas se conocen desde autoridades administrativas de policía, en cabeza de los inspectores de policía, que se encuentran adjuntas a la rama ejecutiva en relación directa a los alcaldes municipales o locales, pero a su vez son investidos transitoriamente para administrar justicia ya sea por delegación o comisión de los jueces de la república o por el desarrollo de sus competencias que buscan dirimir los conflictos de convivencia antes de que deban ser resueltos por los jueces de ser así considerado por las alguna de las partes envueltas en los mismos.

La policía uniformada es la encargada de realizar el primer contacto con la ciudadanía y es quien define si en la conducta de las personas se configura o no un comportamiento contrario a la convivencia, que para el presente análisis se debe o no enmarcar en lo estipulado en el artículo 35 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Esta labor la realiza bajo sus criterios y se encuentra enmarcada desde un alto grado de discrecionalidad y valoración directa del comportamiento de las personas. Por facultad legal, esta función la deberán ejercer los policías adscritos por regla general al servicio de vigilancia en cabeza del comandante de estación, subcomandante, hasta el patrullero o funcionario policial adscrito a un cuadrante básico desde su estructura.

La ciudad de Bogotá siempre ha tenido la confluencia de ciudadanos de todos los lugares del país y la adaptación a las normas de regulación de la convivencia no ha sido del

todo lo más aceptado por sus habitantes. Esto porque algunas culturas son tan diversas y plurales que ciertas prácticas específicas, difieren de las costumbres del interior del país. Lo que en algunas regiones es considerado como un motivo de festividad y exaltación cultural, en Bogotá puede ser causa de rechazo, censura social y afectación a la tranquilidad y sosiego. Ejercicios de reuniones familiares, consumo de bebidas alcohólicas en espacio público, el pregoneo social, celebraciones sociales, el uso de recursos naturales, entre otras expresiones, son potenciales motivos sociales que se pueden convertir en comportamientos contrarios a la convivencia, susceptibles de imposición de controles institucionales que define el Código Nacional de Policía como *medidas correctivas*.

Las medidas correctivas son instrumentos jurídicos que poseen las autoridades de policía para regular y hacer cumplir las normas de convivencia. Su tipología se encuentra definida por el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y pueden ser inmateriales o materiales. Para la presente investigación se realizará un análisis sobre las medidas correctivas que se derivan del artículo 35 del mencionado Código, para lo cual se corroborará la configuración de las mismas, a partir del respeto al debido proceso en sus tres grandes momentos: a) fijación de la medida correctiva de multa genera tipo 2 o 4 y/o participación en programa comunitario actividad comunitaria pedagógica; b) confirmación o anulación de la medida correctiva en cabeza del inspector de policía; c) utilización o no de los instrumentos jurídicos desde la ciudadanía.

Las facultades que tienen las autoridades de policía para controlar este tema están demarcadas en las veinte (20) medidas correctivas que define el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. La manera en que se deben aplicar estas medidas está definida de acuerdo a los tipos de comportamientos que se describen en el código, para lo cual le otorga como implicación la medida a imponer. Para el caso de la presente investigación se tendrán en cuenta los comportamientos que se definen en el artículo 35 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, que se refieren al control de las relaciones entre las personas y las autoridades que afectan la convivencia ciudadana. Su aplicación ha generado una serie de circunstancias que serán objeto de estudio a la luz de los

fallos emitidos desde las inspecciones de policía y los reportes institucionales de la Secretaría Distrital de Gobierno.

Para la delimitación del objeto de la presente investigación se consideró abordar aspectos estudiados en el marco de la Maestría en Desarrollo Educativo y Social, fundamentalmente en lo relacionado con control social, ciudadanía y desarrollo social. Adicional a lo anterior y por la formación personal como abogada abordé el tema de acceso a la justicia y la eficacia simbólica del derecho. Los resultados fueron organizados en cuatro capítulos los cuales desarrollarán los siguientes aspectos:

En el capítulo primero se precisaron los aspectos generales de la investigación, los cuales se concentraron en un ejercicio académico pertinente para los estudios presentes y futuros planteados en esta misma línea. Además de formular su objeto y resaltar su justificación, en este apartado se define el marco de incidencia que socialmente se deriva de los comportamientos contrarios a la convivencia y se definieron tres (3) objetivos de la investigación. Adelantar este trabajo en las actuales circunstancias de transformaciones globales, resulta ser oportuno y necesario, con miras a que la ciudadanía reconozca y ejerza sus derechos en relación con las medidas de control social, que se derivan de los comportamientos de las personas al momento de interactuar con las autoridades.

En el capítulo segundo, el cual desarrolla el marco teórico y conceptual aborda aspectos importantes para la investigación como lo es el derecho al acceso a la justicia, para tal fin se delimita su marco conceptual y legal y se desarrollan sus principales elementos y características. Se buscará demostrar en este capítulo cómo los procedimientos inadecuados desde las autoridades de policía al momento de imponer las medidas correctivas, afectan de manera directa el núcleo de este derecho y se generan una serie de implicaciones sociales que van desde la no aceptación de las medidas, hasta la pérdida de legitimidad de las autoridades competentes para efectuar este procedimiento. Como aspecto central, se describen cómo a la luz de las necesidades jurídicas de la ciudadanía, surgen catorce (14) barreras de acceso a la justicia, que ya sean institucionales, sociales/culturales o económicas, se pueden presentar

una o varias desde la aplicación de las referidas medidas correctivas en los comportamientos entre las personas y las autoridades.

Es claro que se han desarrollado diferentes estudios e investigaciones sobre este tema y uno de los más representativo es el relacionado con la *eficacia simbólica del derecho*, el cual se abordará en este mismo apartado y se podrá comprender cómo las normas que no son aplicadas de la manera más correcta y ética, se convierten en letras muertas, que no logran su cometido de transformación cultural y regulación de aspectos de la cotidianidad. Para el presente caso la convivencia social tiene tantas variables, que la norma de control social que se define desde el artículo 35 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, resulta ser un instrumento legal altamente censurado y reprobado por las personas, por la manera en que se aplica y el alto grado de discrecionalidad para hacerlo desde las autoridades.

La forma en que se ha observado la evolución en el Estado moderno sobre los enfoques de control social, se analizará de modo concreto desde los enfoques sociológicos y desde los postulados planteados por la línea historicista que se basa en el suplicio, la prisión, el castigo y la disciplina. El marco normativo visto como instrumento de *control social* se abordará de igual forma en este capítulo y se realizará una concordancia de su contenido con la finalidad de la ciencia de policía y el derecho de policía, como instrumento regulador de las relaciones de convivencia ciudadana en cualquier conglomerado social. Para este fin es necesario delimitar conceptos como *poder*, *función* y *actividad* de policía, ya que sobre esta triada la imposición de las medidas correctivas deben corresponder a estos elementos, su desviación permitiría no solo extralimitar el marco de funciones de las autoridades, sino que la ciudadanía debe tener claro cuál es el sentido de la aplicación de las normas de policía y de dónde se originan los efectos y consecuencias tanto para ellos, como para las autoridades de policía. Adicionalmente, se explicará qué son los *comportamientos contrarios a la convivencia* y cuál es su incidencia concreta a la luz de la norma de control social formal que el Estado tiene para tal fin y cómo con su configuración se responde o no a patrones culturales tanto para las personas como para las instituciones.

La *convivencia* genera una serie de interacciones que producen en los diferentes campos sociales dinámicas y tensiones, las cuales deben ser intervenidas desde los sistemas de regulación. En el caso de las relaciones sociales que se presentan entre los ciudadanos y las autoridades a la luz de la reglamentación del artículo 35 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, además de buscar el equilibrio en la convivencia, existen sistemas de control que, desde la ley, la moral y la cultura, han generado prácticas de acuerdo a cada tensor de regulación. Entender y propiciar el equilibrio en estos tres escenarios permitirá el cumplimiento de las normas y el avance hacia la consolidación de una convivencia pacífica. Esto se abordará y se resaltarán en este capítulo y se podrá inferir cómo los programas de cultura ciudadana deben ser promovidos y asumidos en torno a este fenómeno de incumplimiento del respeto hacia las autoridades, la cultura de la legalidad y el mejoramiento de las relaciones. Además, como tema bisagra se plantearán los principales elementos que conforman el *desarrollo social y humano*, como instrumento de transformación social permanente y la necesidad de fomentar *procesos pedagógicos* como instrumento de transformación cultural en este tema. A manera de colofón de este capítulo se resaltarán la importancia de impulsar la mediación como instrumento de regulación social que permitirá avanzar como sociedad e impulsar proceso de identidad en la ciudadanía y las instituciones del Estado.

En el tercer capítulo se analizará cómo el contenido de los *Comportamientos Contrarios a la Convivencia*, que trae el artículo 35 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, poseen una serie de implicaciones tanto jurídicas, institucionales y sociales, las cuales deben ser entendidas desde diferentes ópticas. Entender cómo ha sido la implementación de la Ley 1801 de 2016 en nuestro medio, debe ser apreciado teniendo en cuenta las condiciones en las cuales se analice su aplicación. Así, de los comportamientos contrarios a la convivencia que señala esta norma algunos se han presentado de manera más recurrente y frecuente. Teniendo en cuenta la época en que se realicen se incrementarán unos y otros disminuirán. Para el caso del objeto de análisis de la presente tesis, el año 2020 fue un año no solamente especial, sino crítico por las condiciones globales de pandemia causada por el surgimiento del COVID 19. Las medidas adoptadas desde la Administración Distrital

para el caso de Bogotá, generaron una serie de conductas en las personas que les conllevó a infringir las normas del Código y a su vez afectar las relaciones con las autoridades de policía.

El desarrollo de las medidas de control por parte de la policía uniformada en Bogotá ha presentado una serie de características que en cierta medida son potenciales comportamientos institucionales que pueden derivar en presuntos abusos policiales, esto en virtud a las revisiones a los expedientes en las querellas, los cuales evidencian esta tendencia. En este sentido se realizará un análisis de cada uno de los comportamientos que señala el artículo 35 de la Ley 1801 de 2016 Código Nacional de Policía, y se ubicarán puntos críticos al momento de su aplicación. Así mismo, en este capítulo se abordará la manera en que se ha venido manejando el diligenciamiento del comparendo y el reporte en el *Registro Nacional de Medidas Correctivas*, en el cual se registra qué tipo de comportamiento contrario a la convivencia el ciudadano realizó, qué tipo de medida correctiva se impuso y el estado del cumplimiento o no de la medida impuesta. Este sistema se encuentra a cargo de la Policía Nacional, que contiene los datos concernientes a la identificación de la persona infractora de un comportamiento contrario a la convivencia, el tipo de medida correctiva, el estado de pago de la multa o cumplimiento de la medida correctiva. Lo anterior, teniendo en cuenta que este análisis podrá ser insumo para futuras investigaciones en este campo.

La oferta institucional y las rutas de atención de igual forma son importantes de explicar, por tal motivo en este capítulo se describirá cómo funcionan los espacios que existen en Bogotá para el conocimiento del recurso de apelación (mecanismo que tiene un ciudadano para controvertir, refutar o cuestionar la validez del un acto, en este caso el comparendo, ante el Inspector de Policía) tratándose de alguno de los comportamientos contrarios a la convivencia que se señalan en el artículo 35 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (CNCSC), la oferta que se presenta en Fontibón además de insuficiente demostrará cómo los contenidos procedimentales del CNSCC. bajo estas circunstancias, son de imposible cumplimiento por la precariedad en la organización y la disposición de los equipamientos y autoridades civiles de policía existentes en el Distrito Capital, estas últimas

entendidas como los funcionarios públicos que no hacen parte de la fuerza pública como lo son los Inspectores de Policía

En el capítulo cuarto, el cual será el último de la presente investigación, se mostrarán los documentos analizados (fallos de las inspecciones de policía, así como informes de autoridades institucionales) de acuerdo a diez temas identificados, que permitirán comprender la problemática y lo grave que está ocurriendo en Bogotá y la localidad de Fontibón. En el estudio realizado no se buscó identificar una línea de pensamiento específica y comprobar su justificación, lo que se pretendió fue comprender el proceso que jurídicamente existe en torno a estos comportamientos contrarios a la convivencia. Para tal fin se analizaron los contenidos jurídicos y la manera en que se dispone la aplicación de la norma al momento de efectuar el control desde los operadores de policía y especialmente la valoración y referencia que realizan los Inspectores de policía a partir de los fallos emitidos al conocer y resolver los recursos de apelación que los ciudadanos tienen derecho a interponer.

Para tal fin se analizaron algunos aspectos que se describirán bajo la elaboración de tablas de porcentajes que en cada uno de estos temas se encontró a partir de los 89 fallos emitidos por las inspecciones de policía de la localidad de Fontibón. Por otro lado, se estudiará el producto final que permitirá entender por qué la mayoría de estos procedimientos lleva a la absolución y archivo de lo que señaló el policía uniformado al momento de elaborar los comparendos de policía, como medida correctiva de multa a imponer. Finalmente, se cruzarán los datos que se emitieron desde la Secretaría Distrital de Gobierno quien es la entidad encargada de consolidar las cifras reportadas por los inspectores de policía en Bogotá y su correspondiente contraste con las cifras que maneja la policía metropolitana de Bogotá.

Ya en el último apartado se resaltarán algunas consideraciones y conclusiones que desde el desarrollo de la presente investigación podrán servir como referente para futuros estudios, así como recomendaciones a las autoridades de policía, a las entidades territoriales y por supuesto cambios normativos que serían claros adelantar en pro de mejorar la norma que regula la convivencia social.

Capítulo Primero

1. Configurando el objeto de estudio

1.1. Planteamiento del Problema

Con la implementación del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016) se han producido una serie de consecuencias en diferentes campos sociales, que hoy a cinco (5) años de su expedición existen algunos casos emblemáticos que resultan oportunos analizar y comprender las consecuencias. Para el desarrollo de la presente investigación los comportamientos contrarios a la convivencia que se señalan en el artículo 35 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana muestran un claro ejemplo de cómo su implementación genera algunas consecuencias que pueden reñir con la parte axiológica y los principios del mencionado código. Comprender las consecuencias y construcciones argumentativas al momento de aplicarse alguna de las medidas correctivas de la norma analizada, permite entender las implicaciones y recomendaciones que se requieren adoptar tratándose de las relaciones entre las personas y las autoridades.

Las instituciones del Estado encargadas de aplicar esta norma, así como de acompañar su control, no han sido receptivas al momento de buscar ajustes o cambios en las normas de control social del Código. Las comunidades se han visto afectadas con ciertas conductas en cabeza de la autoridad uniformada de policía, que en muchos de los casos generan un alto grado de inconformismo y rechazo social. El ausentismo institucional en los escenarios sociales es evidente en algunas dinámicas urbanas que diariamente se presentan en una ciudad como Bogotá. Cada una de las 20 Localidades del Distrito Capital posee sus propias dinámicas y para el caso de Fontibón, se presentan una serie de caracterizaciones sociales e institucionales que demuestran la necesidad de analizar este fenómeno donde se pone en contraposición los contenidos normativos, con la realidad social.

En este sentido, la oferta institucional existente en la Alcaldía Local de Fontibón es tan débil que fácilmente se ven programaciones de audiencias públicas que definen la imposición de multas en las inspecciones de policía a más de nueve (9) meses y se han llegado

a casos posteriores a 22 meses. En este punto se hace referencia a que las 4 inspecciones de policía de Fontibón no dan abasto en responder al exagerado número de comparendos que realizan las autoridades uniformadas de policía, tratándose de los comportamientos contrarios a la convivencia que se desarrollan en el marco del artículo 35 Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

La manera en que se encuentra distribuida las entidades que materializan el acceso a la justicia en la localidad novena, resultan insuficientes y sobre todo limitadas frente a los problemas sociales. Además, la respuesta institucional de control y vigilancia en cabeza de la Policía Metropolitana de Bogotá ha tenido crecientes cuestionamientos por la manera en que intervienen y aplican los instrumentos de control que les faculta desde la Ley 1801 de 2016. Se han visto casos extremos donde las mismas actuaciones van en contravía de los principios y postulados normativos y especialmente el catálogo de derechos fundamentales de carácter constitucional. (El Código de Policía y su impacto en la convivencia 2019)

Las cifras de intervención institucional que fueron reportadas desde la Secretaría de Gobierno Distrital - Dirección de Gestión Políciva, frente a indagación efectuada en la presente investigación, se respondió que el control de los comportamientos contrarios a la convivencia han llegado a situaciones de exceso, a un punto tan extremo, que es desbordado que cada día se aumenten el número de apelaciones a los comparendos señalados por las autoridades uniformadas de policía (Informe de la Secretaria de Gobierno 2021 solicitado a través de derecho de petición). Esta situación ha generado consecuencias administrativas en las alcaldías locales a tal punto que se encuentran en un retraso sistemático, que ha generado que los repartos e intervenciones desde las inspecciones de policía sea extremadamente lento y por consiguiente deja sin efectos el sentido de aplicación de la medida correctiva. En otras palabras, frente a esta condición institucional los objetivos y finalidades del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana se ven notoriamente afectados.

Por otro lado, los derechos procesales que tiene la ciudadanía como lo es interponer un recurso, puede materializarse hasta uno o dos años posteriores a la ocurrencia de los hechos. La consecuente implicación es el archivo definitivo de estas querellas que se

adelantan por el procedimiento verbal abreviado, (con lo cual se están produciendo una serie de efectos negativos en la búsqueda en el cumplimiento de los fines esenciales para la protección y restablecimiento de la sana convivencia.

Las comunidades, en este orden de ideas, se encuentran inmersas en estas falencias institucionales y por lo general son quienes terminan legitimando y disciplinadas desde un sistema de control social desbordado y muchas veces injusto en sus procedimientos y formas de implementar sus instrumentos. Esto se puede evidenciar en el alto grado de discrecionalidad o interpretación subjetiva que se les ha entregado especialmente al personal uniformado de policía y que, al momento de interactuar en el control de comportamientos, se presentan potenciales abusos de autoridad. (El Código de Policía y su impacto en la convivencia 2019) Por otro lado, el elevado número de comparendos que se revocan por fallas de forma o de fondo de igual forma evidencian (el Código de Policía y su impacto en la convivencia 2019 - Informe Secretaría Distrital de Gobierno 2021 una marcada ilegitimidad. Por ello, es necesario proveer de instrumentos y procesos de sensibilización (El Código de Policía y su impacto en la convivencia 2019) y formación social que permitan reconocer desde la ciudadanía un accionar coherente y resaltar sus respuestas en el dispositivo de control a las conductas contrarias a la convivencia.

A los anteriores postulados hay que agregar que, durante décadas, la violencia ha sido un factor dominante en los países del mundo entero, por tal razón su uso no se excluye del escenario de control e imposición de medidas correctivas. En la actualidad Latinoamérica es considerada la región más violenta del mundo, debido a que concentra tan solo el 8% de la población mundial y este reúne el 37% de los homicidios de todo el planeta (Lissardy, 2019); por su parte, Colombia es uno de los países de Latinoamérica con mayor índice de violencia (BBC News Mundo, 2018; Pasquali, 2019). Debido a lo anterior, y en búsqueda de mitigar los índices mencionados, la Constitución Política de Colombia de 1991 declaró que el país es un Estado Social de Derecho, por lo cual, es fundamental que se tenga acceso a un sistema de justicia eficaz, fundamentado en los principios de la administración de justicia (Congreso de Colombia, 1996).

Durante años, en diferentes sectores del país, se ha manifestado la poca credibilidad hacia el sistema jurídico que cubre a los colombianos (López-Martínez, 2016), especialmente, por su escasa capacidad para ofrecer cobertura a cada territorio, además de presentar problemas de agilidad, claridad y eficiencia en temas de justicia y resolución de conflictos (Henoa, 2017). Así mismo, para el ciudadano colombiano el acceso a los servicios de justicia es deficiente en la mayor parte de los municipios del país; muchas personas no saben o desconocen a dónde deben acudir para buscar solución a sus controversias, y si lo saben, los horarios de atención y la localización geográfica de las Instituciones a las que les compete atender el asunto les impiden acudir a ellas, afectando especialmente a la población de escasos recursos económicos. Lo anterior sin tener en cuenta las barreras de acceso que se han presentado con la situación sanitaria derivada de la pandemia global por el COVID 19.

Por lo anterior, se hace necesario revisar y resaltar los principales elementos que conforman la línea de producción de fallos cuando se trata de la revisión en recurso de apelación de los comportamientos contrarios a la convivencia en las relaciones entre las personas y las autoridades, que se generan desde las Inspecciones de Policía de Fontibón. Del análisis se podrá dar cuenta de cómo las medidas correctivas tratándose de estos comportamientos y la manera en que se implementan, pueden configurar potenciales barreras de acceso a la justicia que adicionalmente pueden generar inconformidades sociales e ilegitimidad de las competencias otorgadas a las autoridades de policía.

Por esto, es fundamental realizar un análisis de la implementación de las medidas correctivas de multa que se impone desde las autoridades de policía en el marco de las relaciones entre las personas y las autoridades. Los comportamientos de las autoridades de policía han adquirido una serie de tendencias, las cuales entran en contraposición con su esencia preventiva, ya que se ha consolidado una búsqueda constante en actuar con la fuerza simbólica de la comparendera y el argumento de imponer multa como estamento de control y persuasión a los ciudadanos. Es claro que la imposición de multas no ha frenado la

configuración de los comportamientos contrarios, por el contrario, se incrementan y se presentan cada vez con mayor conflictividad hacia las autoridades. Más aún en época de pandemia la imposición de las medidas correctivas se ha incrementado y se ha generado un rechazo social por las subjetividades de las autoridades de policía en sus apreciaciones. La medida correctiva de multa debe ser la excepción en estos comportamientos, no obstante, se observa que al ser la regla general no solamente afectan las relaciones con las personas, sino que impulsan ilegitimidad hacia los procedimientos del Código. Además, los inspectores de policía surgen como operadores que en cierta medida corrigen los errores de las autoridades uniformadas, siempre y cuando el caso sea llevado a su conocimiento en el marco del recurso de apelación. Especialmente es importante comprender cómo se ha generado una tendencia institucional hacia el archivo sistemático de estos comparendos y la negligencia o desinterés de la ciudadanía por conocer sus derechos.

Otro aspecto es la relación que se puede desencadenar con los dispositivos de control social. El Estado dispone de los dispositivos formales que emanan de las normas restrictivas y desde las competencias de las autoridades se generan implicaciones jurídicas cuando se presenta la configuración del comportamiento contrario a la convivencia. Las consecuencias que se generan al momento de imponer la medida correctiva como instrumento de control social, pueden variar de acuerdo a la mirada o valoración de la misma. Mientras que, para el Estado en cabeza de la policía uniformada, son acciones necesarias y oportunas, para el inspector resulta ser objeto de adopciones de que muchas veces son apresuradas o no correspondientes al ordenamiento jurídico, razón por la cual la mayoría de ellas se revocan en revisión del recurso de apelación. Por otro lado, la ciudadanía aprecia estas medidas no como un instrumento de control social, sino en la mayoría de las ocasiones es comprendida como un ejercicio extralimitado de la autoridad uniformada de policía. Es precisamente esta dicotomía donde se generan los principales inconvenientes tanto hermenéuticos de los hechos sociales, como de la aplicación objetiva de la norma.

Las normas que regulan en particular las relaciones entre las personas y las autoridades resultan ser bastante generales y permiten generar interpretaciones desde el

operador uniformado de policía que pueden llegar a configurarse en subjetividades. Las consecuencias de estas conductas generan implicaciones en la convivencia y en la legitimidad de las autoridades que ejercen su control. Una causa de esta problemática social es la falta de conocimiento de los derechos de los ciudadanos que se ven inmiscuidos en estos comportamientos, ya sea para evitar el crecimiento de los conflictos o para hacer valer sus derechos ante los operadores jurídicos institucionales.

1.1 .1. Formulación del Problema

¿Cómo las medidas correctivas que se aplican como instrumento de control social en las relaciones entre la ciudadanía y las autoridades podrían configurarse en una barrera de acceso a la justicia y una afectación al desarrollo social en la Localidad de Fontibón?

1.2. Justificación

De acuerdo al desprestigio y desconfianza generalizada en el sistema judicial por parte de los colombianos, especialmente por el ciudadano común, quien siente que la eficaz y oportuna justicia es solo un enunciado que se queda en el papel o de ser aplicado no se realiza para los ciudadanos de “ruana”, se presenta una relación con esta problemática frente a los procedimientos que se otorgan a las autoridades de policía según el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Se podría decir que la manera que se ha venido implementando el Código y sus efectos evidencian una relación directa con la falta de credibilidad en la oferta institucional de justicia, en el manejo y control de estos comportamientos sociales que afectan la convivencia. Esto ha sido una situación sistemática y de cada diez colombianos, siete creen que la justicia es lenta, cuatro de cada diez piensan que es corrupta y los más pobres son los más afectados por las dificultades de acceso y las fallas del sistema (Samper, 2013).

Adicional a esto, actualmente, la congestión judicial supera el 45%, para el 2017 se resolvieron 396 demandas de 2.647.615 que ingresaron a los juzgados, reflejando con esto,

que menos del 1% de los procesos se resuelven con sentencia, llevando a que el 70% de los colombianos consideren que la justicia es “muy lenta”. Además de esto, la congestión del sistema lleva a que un proceso ordinario que debería definirse en máximo 12 o 24 meses, se demore 5 o 10 años (Guevara, 2018). El Código Nacional de Policía surge como dispositivo de control en las relaciones que se derivan de la interacción de los individuos y su afectación en la convivencia, sin importar el estrato social y contexto geográfico.

Ahora esta problemática no recae únicamente sobre las personas que se ven afectadas por la manera en que está la norma, sino también sobre las autoridades institucionales que van desde la gestión legislativa, la sustanciación procesal del proceso único de policía, hasta el operador policial de vigilancia que tiene la facultad de imponer y fijar los comparendos. De lo anterior, frente a esta inoperancia institucional, al no tener efectividad la aplicación de la norma, esta se vuelve vacía en lo jurídico pero fuerte en la acción social, es decir mucha eficacia simbólica antes de imponer el comparendo y poca efectividad instrumental.

En términos generales la ciudadanía no sabe qué es un comparendo y qué implicaciones tiene tanto jurídicas, económicas como sociales. Tampoco sabe qué implica la medida correctiva de la multa, quién está facultado para hacerlo y comúnmente se cree que es el uniformado de policía, cuando legalmente solamente le compete esta tarea al inspector civil de policía. Tampoco, saben el contenido pedagógico que tienen las medidas correctivas y que todo está enmarcado desde los principios generales del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana -CNSCC- los cuales amerita revisar en su momento.

Las actuaciones de las autoridades de policía no siempre corresponden en su respuesta de la manera más objetiva al ocurrirse comportamientos contrarios a la convivencia. Los hechos sociales deben ser valorados a partir de la credibilidad y legitimidad institucional, mientras persistan dificultades tanto interpretativas como de reconocimiento social, no se podrá valorar de manera coherente el impacto de la norma estudiada. Plantear salidas a esta situación es una búsqueda central del presente trabajo, especialmente porque desde las instituciones del Estado no se ha generado un acompañamiento real sobre este tipo de

implementaciones y solamente se muestran las cifras con el resultado de los números o cifras reportadas por las multas impuestas en estos comportamientos contrarios a la convivencia.

Para la ciudadanía deben darse condiciones democráticas y concretas para abordar este fenómeno, a partir del desarrollo de estrategias que permitan posicionar en las personas el reconocimiento de sus derechos, así como el entendimiento claro sobre las rutas de atención y las principales dificultades al momento de manejar jurídicamente la imposición de la medida correctiva impuesta en estos comportamientos. A partir de lo anterior, se podrán generar mejores condiciones en el desarrollo social y humano de la ciudadanía, quienes, a partir de procesos de información en cabeza del Estado o la sociedad civil, mejorarán no solamente su convivencia, sino el reconocimiento hacia la institucionalidad y las medidas de control social, de cara a establecer procesos de cultura ciudadana.

Por otro lado, no hay un programa de prevención desde las autoridades del Distrito Capital que enseñen o sensibilicen a la ciudadanía en el reconocimiento de sus derechos, cuando se presentan las imposiciones de comparendos y mucho menos programas que busquen formar ciudadanía y convivencia pacífica a partir del respeto a las normas y posicionar una cultura de la legalidad. Las medidas correctivas del artículo 35 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana de no ser aplicadas correctamente, representan un riesgo de ser consideradas socialmente como ilegítimas. En este sentido es necesario que el Estado diseñe e implemente estrategias de información y sensibilización ciudadana en este te, así como el fortalecimiento institucional tanto en el factor humano como en el posicionamiento de la cultura ciudadana

Es así que la presente investigación adquiere relevancia para el análisis de estos fenómenos, no solamente por la poca producción académica en este campo, sino además porque en la práctica institucional no existe un interés aparente en intervenir y ajustar los contenidos normativos y el diseño e implementación de políticas públicas que mejoren la convivencia y de paso las relaciones entre las personas y las autoridades. En concreto para el programa de la Maestría en Desarrollo Educativo y Social de CINDE, es una excelente

oportunidad para abrir una línea de trabajo en el tema de la convivencia ciudadana, controlada desde el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, o cual debe ser visto como un aporte a futuros trabajos que permitan corroborar o contrastar las hipótesis acá planteadas.

1.3. Objetivos

1.3.1. Objetivo General

Comprender la aplicación de las medidas correctivas que se derivan de los comportamientos contrarios a la convivencia entre las personas y las autoridades, las cuales podrían configurarse en una barrera de acceso a la justicia e incidencia en el desarrollo social en la Localidad de Fontibón durante el año 2020.

1.3.2. Objetivos Específicos

1. Analizar el contexto de las relaciones entre la ciudadanía y las autoridades de policía y sus implicaciones en el marco del desarrollo humano.

2. Estudiar los comportamientos contrarios a la convivencia del artículo 35 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y sus implicaciones en relación con el ejercicio de las competencias de la autoridad uniformada de policía.

3. Identificar los principales contenidos de los fallos dados en las Inspecciones de Policía de Fontibón en la imposición de medidas correctivas por comportamientos contrarios a la convivencia en las relaciones entre las personas y las autoridades.

Capítulo Segundo

2. Aspectos Teóricos y Conceptuales

Diferentes aspectos requieren ser abordados para generar una claridad en el lector sobre los temas que se involucran en el desarrollo de la imposición de las medidas de control que el Estado posee para abordar las conductas que afectan las relaciones con las autoridades de policía. Para tal fin, se explicarán las principales categorías resaltadas en la presente investigación, las cuales giran en torno a la delimitación conceptual y teórica del acceso a la justicia, sus barreras, necesidades jurídicas, derecho a acceder a la administración de justicia, eficacia simbólica e instrumental del derecho, funciones de la norma, derecho de policía, concepto de policía, ciencia de policía, régimen de policía, naturaleza civil de la policía, función de policía, actividad de policía, fin de policía, poder de policía, comportamientos contrarios a la convivencia, medios de policía, reglamento de policía y orden de policía.

2.1 Acceso a la justicia

La noción en torno al “acceso a la justicia” se ha transcrito en diferentes contextos y buscan en todos de ellos el fin común. *zugang zum Recht* (alemán), *access to justice* (inglés), *accesso alla giustizia* (italiano), *accès à la justice* (francés) (Boueiri, 2006, 300). Su origen se debe retomar del latín *accessus*, en sentido general, implica la llegada o acercamiento a algo. Se relaciona con el lugar por el que se arriba o se ingresa a un sitio, o la posibilidad de tratar a alguien o de alcanzar algo. Pero de igual forma se compone del término “justicia” que debe ser concebido como se usa en el mundo jurídico como el conjunto de instituciones, procedimientos y operadores que intervienen en la dinámica de resolución de conflictos legales dentro del aparato jurídico formal, valga decir, los tribunales y órganos administrativos, los jueces, abogados y las leyes en general (Boueiri, 2006, 300).

Teniendo en cuenta lo anterior, el acceso a la justicia se debe concebir de dos maneras: 1) Como la posibilidad de accionar una serie de recursos; y 2) Desplegar o desarrollar un camino, un recorrido, una dirección, una estrategia, una interacción y un resultado. Esta diferenciación envuelta en la acepción “acceder a la justicia” significa estar frente a una

actividad compleja en la que los ciudadanos tienen el derecho, y la posibilidad real, de utilizar sistemas jurídicos estatales o sociales con el fin de hacer valer los derechos constitucionalmente reconocidos y obtener una respuesta oportuna y satisfactoria.

Acceder a la justicia implica acceder a los derechos y a las garantías ciudadanas que reconoce un Estado y que ampara por medio de sus normas y contenidos legales. No poder efectuar una aprehensión desde cualquier persona a estas garantías, es un factor diciente de la ficción que existe entre el contenido de los preceptos constitucionales y la realidad social. “Algunos llegan a afirmar que el acceso efectivo a la justicia se puede considerar como el requisito más básico –el “derecho humano” más fundamental– en un sistema legal igualitario moderno, que pretenda garantizar y no solamente proclamar los derechos de todos” (Boueiri, 2006, 301).

Es así el acceso a la justicia más que una política pública o un desarrollo normativo, una “corriente de pensamiento”, el cual se pregunta sobre las condiciones que se exigen para que se pase de un estado formal de derecho a un estado real de derecho, escuchada en un escenario que resuelva la necesidad obtener justicia (Balate, 1993: 215). Pero es acá donde surge una segunda opción de entender el acceso a la justicia diferente al acceso a los escenarios de un Estado. Es decir, se estaría frente a una concepción o acepción de acceso a la justicia desde una teoría crítica. Una que se opone al monismo y centralismo jurídico. Esto ha ampliado los instrumentos y escenarios de investigación, llegando a considerar inclusive la solución de los conflictos por fuera de los Tribunales o la oferta institucional de los Estados. Es en este punto donde se busca tener condiciones de *acceso eficiente* a los instrumentos, dispositivos, espacios y discursos de administración de justicia. La *eficiencia* se refiere a la relación medios-fines. Una organización o sistema es eficiente en la medida que realice los fines que se ha propuesto con la mayor economía de medios. Con frecuencia se distingue de la *eficacia*, que se refiere sólo a la realización de los fines (Pérez, 1995, 14).

La administración de justicia es considerada como una función pública según el artículo 228 de la Constitución Política y además como uno de los fines esenciales del Estado

colombiano, en el artículo 2° de la misma Carta. Tal denominación permite inferir que la administración de justicia es entendida por el régimen jurídico como una obligación estatal, una tarea que debe cumplir el Estado de manera obligatoria. La administración de justicia en nuestro país ha tenido un recorrido con amplias transformaciones, las cuales han estado de la mano de la aplicación e interpretación de la Constitución Política de 1991. Ley 270 de 1996 estatutaria de la Administración de Justicia, reconoce, en los dos primeros artículos, que la administración de justicia posee una función pública y su acceso debe ser visto como un derecho garantizado por el Estado; y, de su artículo 4° puede entenderse la dimensión organizacional de la administración de justicia, en la medida en que se habla de ella como sujeto poseedor de ciertas características predicables de una organización, como la oportunidad en su acción y la eficacia (Camacho, 2013, 16).

Para la presente investigación aplica el acceso a la justicia, ya que el procedimiento de policía que es enmarca al imponer una medida correctiva, encierra la protección y prevalencia de derechos como el debido proceso (notificación, contradicción, publicidad, valoración de pruebas entre otras). De no respetarse este postulado básico fundamental se corre el riesgo que el resultado se apoco eficaz

Existen referentes tanto teóricos como legales que fundamentan el sentido y delimitación del derecho en particular de acceso a la justicia. Para comenzar, es pertinente resaltar que este derecho es visto como un derecho fundamental y como tal debe ser protegido, exigido y difundido mediante los instrumentos legales y sociales que existen para su aplicación desde la ciudadanía en general. Su rango es de carácter constitucional y ha sido preocupación central durante los tiempos de la consolidación de los Estados en general, especialmente después de culminarse la segunda guerra mundial. Esto se entiende como instrumento de protección hacia los derechos y libertades públicas mediante la previsión y funcionamiento de medios procesales que aseguraran el respeto de los derechos consagrados (Casal, 2005, 21). En este sentido Jesús María Casal destaca:

... Como desde la célebre Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 y luego a lo largo del siglo XIX se desarrolló la etapa de la proclamación y constitucionalización de los derechos fundamentales de la persona, la segunda mitad del siglo XX se caracterizó por los esfuerzos destinados a establecer cauces judiciales efectivos para su vigencia, dando lugar a la era de las garantías (Casal, 2005, 21)

De acuerdo con lo anterior, se puede afirmar como hipótesis que cuando se habla del acceso a la justicia su descripción se encierra dentro de las *garantías* que el Estado y la sociedad deben disponer para su materialización efectiva. Es decir, no basta su positivización constitucional de los derechos, ni en la separación de los poderes públicos, sino en contemplar y desarrollar instancias independientes facultadas para intervenir ante eventuales lesiones de los derechos, esto ante las instancias públicas, así como al legislador como tal. Esto es importante resaltarlo ya que el actual Estado liberal cede a la intención de permitir el libre juego de las fuerzas sociales la posibilidad del disfrute real de los derechos. Es decir, se reafirman los contenidos del Estado Social de Derecho. Es una respuesta a favor de los sectores sociales que históricamente han tenido obstáculos para acceder a los órganos que administran justicia.

En esta medida surge el interrogante en torno a las políticas públicas sobre el acceso a la justicia y para el caso colombiano han existido, pero su desarrollo presenta dificultades en su aplicación por las evidentes diferencias sociales que existen a lo largo y ancho del país. Su noción se encuentra encaminada hacia la materialización de lo que un gobierno decide hacer o no en un tema específico, convirtiendo, de esta manera, cualquier decisión gubernamental en política pública. En suma, podría considerarse como el conjunto completo de actividades e iniciativas estatales (no gubernamentales) que persiguen un objetivo considerado socialmente como de suma importancia y que requiere la participación y compromiso, no solo del Estado, sino de muchos otros agentes sociales (Camacho, 2013, 18).

“Así, hablar de política pública de acceso a la justicia no puede limitarse a una acción individual por parte de algún agente estatal, sino que debe entenderse como la idea de acceso

a la justicia con la que se ha comprometido el Estado en pleno y la comunidad, que está desarrollada por toda una red de programas, proyectos y acciones encaminadas a materializar dicha imagen. Este punto será ampliado en el capítulo referente al carácter de la política pública de acceso a la justicia, en el cual se identificarán y desarrollarán algunas características que adquiere la preocupación por el acceso entendida como política pública”. (Camacho, 2013, 19)

Otra hipótesis que aporta al presente análisis es la concebida como el establecimiento de *servicios o programas* públicos dirigidos a satisfacer las *necesidades jurídicas* de la ciudadanía en general. Lo anterior implica comprender que dichas necesidades no siempre son resueltas o satisfechas desde el ordenamiento judicial o estrados judiciales, sino surgen otras opciones en cabeza de actores sociales que han adquirido facultades legales para administrar justicia¹.

Ahora, para comprender su definición, es necesario tener en cuenta los referentes que se aborden, sea el *jurídico* o el *sociológico*. El primero se desenvuelve dentro de las dinámicas que se trazan procesalmente desde la ley, así como las instancias a las cuales hay que acudir para dirimir controversias, donde se protegen el catálogo de derechos, así como los intereses legítimos y la resolución de conflictos. Es fundamental resaltar que cuando se habla del acceso a la justicia desde esta orilla, esta acepción será vista como: a) un derecho genérico relacionado con el conjunto de derechos humanos, que garantice la protección del aparato judicial; b) obtener las condiciones básicas para lograr un juicio justo; c) poder ingresar a las instancias que administran justicia en sus diferentes niveles; d) utilizar en condiciones de igualdad los mecanismos alternativos de resolución de conflictos todo esto exigible al Estado como garante principal de los derechos de las personas, entre ellos el acceso a la justicia (Casal, 2005, 23).

De acuerdo con lo anterior, se plantea el acceso a la justicia como *el derecho que tiene toda persona o grupo de personas a que, (1) sin discriminación alguna y en condiciones de*

¹ La Constitución Política de 1991 faculta a particulares para que administren justicia en equidad o derecho, como lo son los conciliadores en derecho o en equidad, jueces de paz y la jurisdicción especial indígena.

igualdad, (2) se garanticen mecanismos adecuados y sencillos (3) del sistema de justicia (4) para la resolución de situaciones que ameritan la intervención del Estado (5) y la adopción de una decisión mínimamente satisfactoria y (6) oportuna (7) a la que se le dé cumplimiento (Guzmán y Prieto, 2013, 15).

Desde el punto de vista de la *sociología* el acceso a la justicia es desarrollado como una problemática social que debe ser entendida en el marco de la igualdad que se encuentra en las leyes, verbigracia el art. 13 superior desarrolla la igualdad jurídico formal, pero sin perder de vista su relación con manifestaciones de desigualdad en lo social, lo económico. Es decir, se confirma como derecho de las personas para acudir a la justicia institucional con el fin de defender o ratificar sus derechos; y por otro lado es un hecho existente en una realidad social, donde los ciudadanos que quieren o requieren acceder a la justicia deberán superar las dificultades o barreras existentes, teniendo en cuenta sus condiciones sociales, económicas y culturales, en la búsqueda de acceder a la justicia

Se puede afirmar que la *sociología* desde algunas tendencias ha abordado esta temática al momento de analizar los medios o recursos existentes para resolver los conflictos y para ejercer su control. Por un lado, aparecen los medios formales de resolución de conflictos existentes en el aparato jurisdiccional y su marco normativo; y por otro lado están los medios alternativos, que actúan desde diferentes realidades al margen de los procesos judiciales.

En este escenario la igualdad en el acceso a la justicia para todos los ciudadanos se debilita en circunstancias de desigualdad de acceso por motivos de ubicación social, cultural o económica que las personas ocupan socialmente. Como es obvio los sectores vulnerables y de recursos escasos son quienes tienen mayor desigualdad para materializar este acceso a la justicia. Esto se puede presentar por diferentes factores, ya sea por la distancia de los espacios o tribunales de justicia, por desconocimiento de los derechos, por la ilegitimidad o desconfianza en el aparato judicial, por no compartir sus principios o valores, entre otras causas, que imponen que se vean excluidos o invisibilizados para el acceso a la justicia.

Esta ha sido la preocupación formal de los Estados en procurar superar esta problemática, sin embargo, el acceso a la justicia sigue siendo un derecho aún no garantizado a pesar de las reformas judiciales y la legislación existente a nivel nacional e internacional. Esta situación debe ser analizada de manera crítica e interdisciplinaria, donde se cambien los paradigmas al momento de plantear soluciones, al aceptar diferentes rutas no formales de resolución de conflictos y al entender hacia quienes están dirigidas las estrategias o programas que permitan materializar el acceso a la justicia y qué se puede estar construyendo desde la diversidad social para suplir la ausencia del estado que no puede evitar el surgimiento constante de la necesidad humana de acceder a la justicia.

También se puede identificar una doble concepción en un sentido amplio y otro estricto del acceso a la justicia: a) *amplia* visto como un derecho consistente en la disponibilidad real de instrumentos judiciales que permitan la protección de derechos, intereses o resolución de conflictos, con la facultad real de acudir a instancias que lo garanticen o solucionen mediante un debido proceso; b) *estricto* visto como un derecho al acceso a la administración de justicia por medio de las instancias u órganos que prestan este servicio (Casal, 2005, 24).

Otra definición sobre el acceso a la justicia que se trae en este momento es la planteada en el Manual de políticas públicas para el acceso a la justicia, publicado en Argentina por el PNUD:

“El acceso a la justicia es un concepto que hace referencia a las posibilidades de las personas, sin distinción de sexo, raza, edad, identidad sexual, ideología política, creencias religiosas, de obtener una respuesta satisfactoria a sus necesidades jurídicas. Su ámbito material de aplicación se delimita mediante el análisis del conjunto de derechos de los ciudadanos y la valoración de la naturaleza y extensión de la actividad pública y de los mecanismos o instrumentos jurídicos necesarios para garantizarlos (PNUD, 2005, 8)

Teniendo en cuenta lo resaltado en este apartado, *el acceso a la justicia es un derecho que materializa otros derechos vulnerados o que deben ser reconocidos a quienes acuden ante el sistema de justicia para solucionar sus conflictos jurídicos. Asimismo, el derecho de acceso a la justicia se configura como una garantía del derecho de igualdad en la medida que supone que los Estados deben asegurar que todos los ciudadanos tengan igualdad de oportunidades, y hagan efectivo su derecho sin sufrir discriminación alguna de por medio.*

2.2 Antecedentes del Derecho de Acceso a la Justicia en el campo del Derecho Polícivo

Distintos análisis teóricos existen en torno al derecho fundamental de acceso a la justicia en nuestro país, los cuales han sido elaborados desde entidades públicas como privadas. Sus enfoques en su mayoría se han concentrado en el acceso a las instancias judiciales y sus implicaciones en cuanto a las barreras y planteamientos para superarlas. En el campo del derecho, es necesario aclarar que, en el derecho de policía se presentan las mismas problemáticas que se resaltan en las rutas de atención en el sistema judicial. Esto en el entendido que se debe dar cumplimiento al debido proceso.

Por lo anterior es necesario identificar a manera de antecedentes en el campo policivo, investigaciones más representativas que se relacionan con la manera en que operan las autoridades de policía que resuelven de fondo a la luz de la Ley 1801 de 2016. A partir de ello, se podrán resaltar no solamente los fenómenos institucionales que muestran las barreras de acceso a la administración del derecho de policía, así como los análisis en casos particulares de esta rama del derecho. Es importante referir que, por ser una rama del derecho, es coherente que se dialogue con barreras de acceso al ajusticia, ya que la misma contiene no solamente reglamentación, procedimiento y rutas de atención, sino además se generan dispositivos de interlocución y esquemas argumentativos parangonables al ejercido en los estrados judiciales.

2.3 Referentes que marcan un camino:

Antecedentes que se relacionen con el campo del acceso a la justicia y el derecho de policía no existen en dicho campo de estudio, sin embargo, se destacan algunos estudios que guardan relación teniendo en cuenta el contexto teórico desarrollado en la presente investigación. De los temas abordados en estas investigaciones se destacan los siguientes antecedentes al tema objeto de estudio:

- Estado Social de Derecho
- Jurisdicción Policiva
- Ministerio Público garante y motivador de transformaciones
- Necesidades Jurídicas en las Relaciones de Convivencia

2.4 Estado Social de Derecho: “El acceso a la justicia a la luz del Estado social de derecho en Colombia” es un referente próximo y desarrollado antes de la existencia de la Ley 1801 de 2016, donde su autor resalta el derecho del acceso a la justicia el cual se despliega desde los lineamientos constitucionales, especialmente en el Art. 1 superior: “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”. Esto quiere decir que en nuestro país se tiene que materializar el derecho a la igualdad en todos sus campos, lo cual es resaltado en su artículo 13. “todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.

De acuerdo a estos dos artículos de nuestra Constitución Política, el acceso a la justicia debe ser protegido desde el modelo de Estado de corte social, y en armonía de su protección estatal las necesidades jurídicas de los ciudadanos deberán ser garantizadas desde el mismo acceso al sistema judicial en busca de una verdad y a la garantía de factores procesales para lograr niveles prontos y oportunos de justicia.

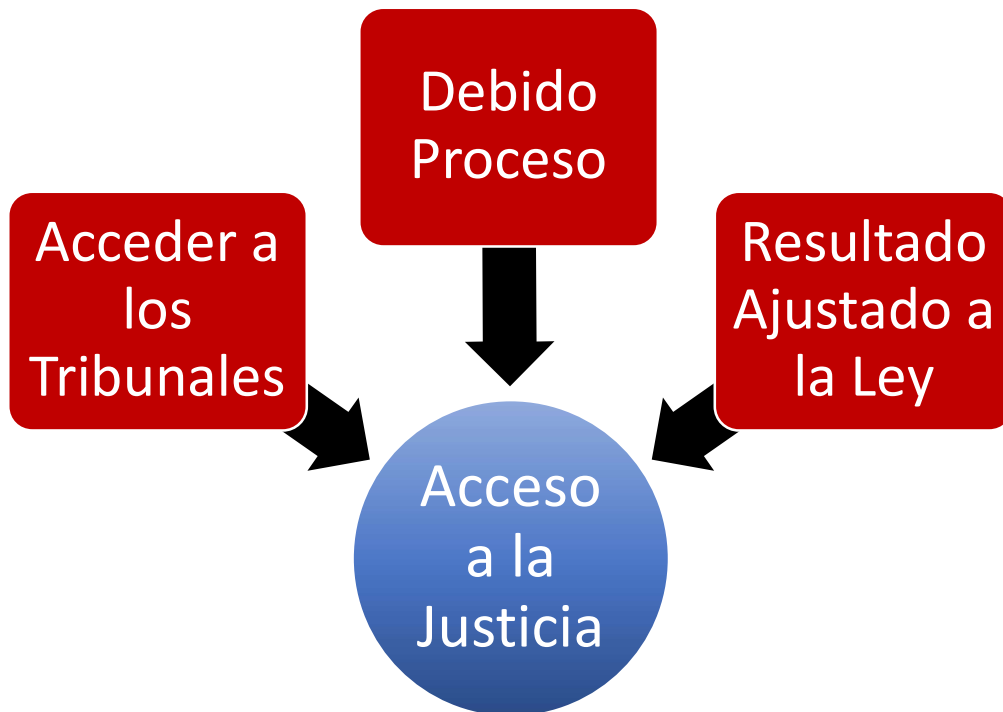
Todas las personas adquieren bajo el Estado Social de Derecho las posibilidades de acceder a la justicia por medio de las instancias que la administran. Esta premisa deberá ser un imperativo categórico para todo Estado contemporáneo, a partir del reconocimiento y garantía legal que genere escenarios de seguridad jurídica (Cortés, 2015). En esta medida es primordial que para nuestro contexto jurídico es fundamental resaltar el contenido de los artículos 228 y 229 de la Constitución Política de 1991, ya que desde allí se fija tanto al marco normativo, como al desarrollo de las políticas públicas la garantía del acceso a la justicia como derecho fundamental:

Artículo 228: “La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo”.

Artículo 229: “Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado”. (Constitución Nacional de Colombia, 1991.)

Es precisamente en este marco donde el acceso a la justicia visto como derecho adquiere tres dimensiones básicas:

Gráfica No. 1. Dimensiones del acceso a la justicia



Fuente: Elaboración propia [Adaptado de Cortés (2015)]

Teniendo en cuenta la anterior triada, el derecho al acceso a la justicia adquiere sentido y relación con la implementación y despliegue de los instrumentos, instancias y procedimientos dados desde la rama del derecho de policía, en especial de la aplicación de la medida correctiva de multa. En este caso, para que se configure esta imposición de medida, la misma se aplica cuando se presentan comportamientos contrarios a la convivencia que se encuentran definidos en la Ley 1801 de 2016 y que demarcan no solamente una definición, sino una ruta de imposición que deberá ser respetada por las autoridades de policía. En este sentido, las autoridades deberán cumplir siempre postulados tanto de interpretación, como de aplicación para que el resultado se ajuste la Constitución y la Ley, en especial a la protección del derecho al acceso a la justicia que todo ciudadano tiene derecho en el marco de un Estado

Social de Derecho. Su no cumplimiento genera la afectación del derecho superior consagrado en el Artículo 29 de la Constitución Política, además se tendrán que valer los derechos afectados desde los recursos existentes en la Ley o por vía excepcional mediante las acciones constitucionales de protección de los derechos fundamentales.

Dimensiones Básicas del Acceso a la Justicia

Acceder a los Tribunales	Derecho a la justicia ordinaria	En este sentido se debe garantizar la imparcialidad del operador policial, el proceso se encuentra descrito en la Ley 1801 de 2016 el cual puede ser: Verbal Inmediato (Uniformados) o Verbal Abreviado (Inspector de Policía). Es la oportunidad de dirigirse al órgano estatal encargado de resolver la imposición de la medida correctiva de acuerdo a la normatividad vigente. La consideración o no del procedimiento para la imposición de la medida correctiva se desarrollará con argumentos jurídicos y cualquier duda se resolverá de manera favorable al presunto infractor. La imposición de la medida se resolverá en contra del infractor cuando se demuestre mediante pruebas la realización del comportamiento contrario a la convivencia.
Debido Proceso	Presentación de Pruebas	Como esta es una actuación administrativa deberá ceñirse al artículo 29 de la Constitución Política de 1991, si se vulnera este precepto constitucional se configurará una vía de hecho. En este sentido se podrán presentar o solicitar pruebas en audiencia pública.
Resultado Ajustado a la Ley	Asistencia Técnica	Resolución o fallos fundados en derecho Se podrá acudir al acompañamiento o defensa técnica profesional.

Fuente: Elaboración propia

2.5 Jurisdicción Policiva: La política pública en el campo del derecho de policía y en específico en la imposición de medidas correctivas cuando ocurren comportamientos contrarios a la convivencia a la luz de la Ley 1801 de 2016, hasta ahora está siendo definida

tanto por la ley, la jurisprudencia y las entidades públicas, es por ello que las autoridades de policía desde sus competencias han generado diversos resultados que obedecen a la falta de claridad en los controles que deberían tener para evitar ejercicios arbitrarios de autoridad, así como inseguridad jurídica al no darse las condiciones para la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos que se ven involucrados o afectados por el despliegue de este campo del derecho.

Con relación al derecho policivo y su aplicación, se deben tener en cuenta dos campos fundamentales: a) Los derechos del ciudadano que comete comportamientos contrarios a la convivencia (Contraventor a la luz de la anterior normatividad Decreto 1350 de 1970); b) Protección de la convivencia como referente básico del buen vivir entre los ciudadanos. De acuerdo a lo anterior, la Constitución de 1991 resalta la figura del ser humano como la máxima expresión de cualquier tipo de organización, entidad o circunstancia, lo cual implica una protección jurídica y legal.

La actividad de control social recae fundamentalmente en el Estado, y éste en garantía de los derechos de los ciudadanos deberá propiciar las condiciones necesarias para que cuando se presenten comportamientos contrarios a la convivencia se generen las condiciones suficientes y amplias para que los ciudadanos se les protejan sus derechos, lo cual es materializado desde el Estado garantizando el acceso a la justicia

Se menciona desde la investigación referida que en el campo del derecho penal se han presentado dificultades que han hecho que disminuya la confianza hacia el Estado. Esa situación ocurre en igual proporción desde las normas de control dadas desde el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, generándose situaciones extremas de violación de derechos humanos y como consecuencia fáctica una ilegitimidad en la imposición de las medidas correctivas. Esta situación puede desencadenar tendencias peligrosas desde ciertas prácticas en cabeza de los operadores policiales.

Podría decirse que la anterior norma de policía de orden nacional el decreto 1355 de 1970 no traía un catálogo de comportamientos que implicaban la imposición de medidas correctivas como hoy día se señalan en la Ley 1801 de 2016. Ver esto como un avance o retroceso es una discusión que aún en el país y en especial en el mundo académico y en las organizaciones sociales está vigente y caldeado. Con el contenido normativo del Código de Policía se evidencia una serie de principios generales para la aplicación de la norma policiva, que es necesario empoderarlos y hacer su estricto cumplimiento especialmente en quienes el control de los procedimientos policiales de los uniformados. Esto no estaba planteado en la anterior norma y debe ser resaltado. En el papel se puede decir que los ciudadanos tienen la potestad de garantías procesales, contradicción legal e interposición de recursos legales. Esto cuando se considere que un procedimiento o decisión de fondo de una autoridad de policía no se ajuste a la ley. Podría decirse trayendo a colación principios del derecho penal de “no existe delito, ni pena, ni medida de seguridad si no se ha establecido previamente a través de una ley escrita que lo defina en forma precisa e inequívoca” (*nullum crimen, nulla poena, nulla mensura sine lege praevia, scripta, stricta et certa*). Esto por concordancia al derecho de policía deberá aplicarse de manera coherente, transparente, garantista y favorable. Es precisamente en esta aplicación extensa donde se podrían criticar y censurar muchos procedimientos indebidos de la autoridad de policía uniformada que en muchos de ellos casos de imposición de medidas correctivas se desbordan y hacen que la intención que busca la Ley 1801 de 2016 se vea desfigurada y alejada de la realidad social.

2.6 Ministerio Público garante y motivador de transformaciones: La presencia del Ministerio Público en la ciudad de Bogotá es ejercido por las Entidades de Control, que para el caso del Distrito es la Personería de Bogotá, que delega algunos funcionarios para velar por la garantía de derechos y cumplimiento del debido proceso en las actuaciones administrativas de las Alcaldías Locales e Inspecciones de Policía, así como en otros espacios, como son las Comisarias de Familia, Secretaría de Movilidad entre otros, de igual forma en lo Judicial.

En el marco de las audiencias públicas de las autoridades civiles de policía, ha sido constante y ha marcado una injerencia directa que ha permitido revocar y archivar muchas medidas correctivas que son abordadas desde los Inspectores de Policía. Estos agentes del ministerio público vigilan, exigen y procuran la garantía de los derechos fundamentales de toda persona que ha sido objeto de la imposición de una medida correctiva por configurar un comportamiento contrario a la convivencia. Ahora si bien es cierto, los procedimientos de policía adolecen de no tener un ente acusador que argumente la realización de un comportamiento contrario, más allá de la misma orden de comparendo, le corresponde al inspector de policía valorar la forma y fondo de su contenido y en la mayoría de los casos sin asistencia del presunto infractor. De esta manera muchas audiencias públicas se realizan con el inspector únicamente y en excepciones con el agente del Ministerio Público.

2.7 Necesidades Jurídicas en las Relaciones de Convivencia: Las interacciones dadas en la convivencia de los ciudadanos en nuestro medio, han evidenciado una serie de demandas o exigencias que para efectos de la presente investigación se denominarán “necesidades jurídicas”. Las necesidades jurídicas son una unidad de análisis y de medición del acceso a la justicia. Por necesidad jurídica, en sentido estricto, entenderemos aquellas necesidades que tienen las personas, especialmente de escasos recursos, de hacer valer sus derechos ante el sistema de justicia, entendido éste como el ejercicio de la función jurisdiccional del Estado, que incluye también la intervención de autoridades administrativas con competencia para resolver problemas jurídicos, y para lo cual se necesita de asesoramiento legal (Corporación Excelencia en la Justicia, 2018). Según el PNUD existe una tipología de categorías que se relacionan y evidencian con las necesidades jurídicas, las cuales es pertinente resaltar en esta investigación:

“1. Necesidades jurídicas expresadas de aquellas personas que acceden a los servicios del sistema de justicia. Se trata de aquellas necesidades de las cuales las personas tienen la conciencia de su derecho y saben o intuyen que pueden ser tramitadas en el sistema de justicia, y acuden ante él. Su identificación se logra con encuestas a los usuarios de los servicios de justicia.

2. Necesidades jurídicas expresadas de aquellas personas que no acceden a los servicios del sistema de justicia. Se trata de necesidades de las cuales las personas tienen conciencia de que pueden ser tramitadas en el sistema de justicia, porque conocen el derecho y la instancia correspondiente, pero no son llevadas porque, o bien no existe el recurso jurídico, o este se desconoce, o bien porque existen barreras de ingreso al sistema de justicia. Su identificación es un poco más compleja porque se trata de identificar potenciales usuarios de los servicios del sistema de justicia.

3. Necesidades jurídicas no conocidas y no expresadas de personas que no acceden a los servicios del sistema de justicia. Son aquellas necesidades de las personas sobre las que no tienen conciencia de su relevancia jurídica y que pueden ser tramitadas en el sistema de justicia (no se conoce el derecho, ni el mecanismo legal, ni la instancia judicial competente). También son necesidades jurídicas insatisfechas porque no acceden al sistema de justicia y en consecuencia no obtienen una respuesta adecuada. Su identificación se logra mediante encuestas generales en hogares a personas mayores de 18 años, ojalá concentrando la muestra en los sectores de menos recursos.

4. Necesidades jurídicas expresadas y tramitadas ante el sistema de justicia pero que no obtienen una respuesta favorable. Son aquellas necesidades expresadas y tramitadas que por problemas de funcionamiento del sistema de justicia no obtienen una respuesta oportuna y justa. También son necesidades jurídicas insatisfechas y se logra identificarlas con usuarios del sistema” (CEJ, 2018).

Ahora, sobre este tema ya se han realizado diferentes aproximaciones teóricas y de política pública en especial de las cuales son pertinentes destacar dos: a) La investigación efectuada por Dejusticia en el año 2013 sobre las Necesidades Jurídicas y Acceso a la Justicia en Colombia” y b) La Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas realizada en el año 2017 por el Departamento Nacional de Planeación DPN la cual dio origen al Plan Decenal de Justicia que marca la línea de intervención del Estado a 10 años, donde se ponen de presente las acciones requeridas en términos de atender las necesidades jurídicas.

Para DeJusticia las necesidades jurídicas se presentan frente a situaciones sociales que deben ser respondidas desde el sistema de justicia, lo cual implica que este concepto depende de dos elementos esenciales que explican el paso de un problema social cualquiera a un problema jurídico y, a su turno, a una necesidad jurídica: a) Primero, al ser jurídico, cualquier problema social debe versar sobre la existencia de un derecho constitucional, legal, jurisprudencial, administrativa o contractualmente reconocido; b) Y segundo, ese problema, para que se considere una necesidad jurídica debe suponer un conflicto –una situación contenciosa entre dos o más partes sobre la titularidad de ese derecho o sobre alguna circunstancia que afecta el goce y disfrute del mismo (DeJusticia, 2013).

En cuanto al DNP, es pertinente mencionar que en materia de convivencia se generan unas necesidades de acceso a los servicios de justicia, las cuales son abordadas desde los operadores policiales que se encuentran investidos de autoridad y actúan como inspectores de policía. Teniendo en cuenta lo anterior se destacaron desde el DNP las siguientes premisas para el análisis que aplican de igual forma al campo de la convivencia:

a) *El 10% de la población declaró por lo menos una Necesidad Jurídica y para el 60% de ellos el problema no se solucionó* (DNP, 2017). De este porcentaje último, el 61% corresponde a Bogotá y es lo que se denomina Necesidad Jurídica Insatisfecha NJI.

b) *En la cabecera (urbana) se declaran más necesidades Jurídicas pero en la zona rural (resto) es mayor el porcentaje de necesidades jurídica insatisfechas* (DNP. 2017). En materia de convivencia es claro que la oferta institucional es mucho más reducida en las zonas rurales, a pesar de existir mayor extensión territorial y de coexistir relaciones con el medio ambiente, las cuales deben ser priorizadas e intervenidas en beneficio de la mayoría de la ciudadanía. Para el caso de Bogotá, la ciudad cuenta con el 70% de extensión territorial rural y tan solo existen cinco (5) instancias de acceso a la justicia en materia de convivencia. Estas se concentran en las cinco inspecciones rurales de policía o corregidurías ubicadas tres (3) en Sumapaz: San Juan, Nazareth y Betania, y dos (2) en Ciudad Bolívar: Mochuelo y Pasquilla. Adicionalmente existe una Comisaría de Familia Móvil para Sumapaz.

c) *Los problemas de Educación y Servicios Públicos son los más efectivos (% Necesidades Jurídicas Satisfechas)* (DNP, 2017). Cada uno de estos con 52% de satisfacción de los encuestados, mientras que para el campo de la convivencia en materia de vecinos solo el 40,9% respondió que su necesidad se resolvió.

d) *El Acuerdo Pacífico es la ruta más efectiva (% Necesidades Jurídicas Satisfechas) para solucionar los problemas* (DNP, 2017). Esto incluye el campo de la convivencia y se utilizan los espacios de interlocución social creados tanto por la ley (Comités de Convivencia, JAC, MASC, etc.), como por la oferta institucional que incluye los operadores policiales.

e) *El excesivo tiempo de solución es la principal barrera para acceder a la justicia* (DNP, 2017). Esto se presenta en todos los campos del derecho lo cual incluye las inspecciones de policía que como se verá en el último capítulo de esta investigación, los tiempos de demora son tan amplios y cambiantes, que los ciudadanos que se ven afectados por la imposición de una medida correctiva tienen que esperar en muchos casos hasta 2 años para que sean escuchados por primera vez en audiencia pública de acuerdo a las competencias del Código Nacional de Policía.

f) *En Antioquia se presenta la mayor declaración de problemas de familia y el mayor porcentaje de Necesidades Jurídicas Insatisfechas está en la región Central* (DNP, 2017). Es claro que en la familia se originan los principales conflictos que alteran la convivencia y que en el interior del país se presente una mayor insatisfacción en la cobertura y atención a estas problemáticas, incrementa la ilegitimidad del Estado y su evidente falta de implementación de políticas públicas de atención a la ciudadanía.

g) *La totalidad de encuestados en la región de San Andrés declaró que sus problemas relacionados con vecinos no se habían resuelto* (DNP, 2017). En esta encuesta es importante destacar que la ciudad de Bogotá se encuentra en un cuarto lugar en cuanto a la resolución de estos conflictos que alteran la convivencia y corresponde al 58% de quienes manifestaron

que, a pesar de estar en la ciudad capital, donde se supondría hay mayor presencia y oferta institucional, no se ha resuelto por multiplicidad de factores.

h) *Los ruidos o malos olores es el principal problema reportado en materia de Vecinos* (DNP, 2017). De todos los casos indagados esta situación se presenta en un 60,7% de frecuencia y para el caso de Bogotá corresponde a un 80% de los asuntos frecuentes, los cuales son abordados no siempre desde las instancias legales existentes desde la Ley 1801 de 2016 por medio de las querellas policivas o la imposición de medidas correctivas. No obstante, en esta materia de vecinos hay otras situaciones que en su respectivo orden se resaltaron para el caso de la capital del país en Rumores o chismes (24%), Mascotas/Robo de Ganado (10,3%) y Daños a Cultivos (4.9%).

i) *El 40% de las personas no hizo nada ante problemas de Vecinos por no considerarlos importantes* (DNP, 2017). Esto conduce a que existan patrones culturales que se expresan de manera agresiva o violenta o en caso contrario se han generado pautas de resiliencia precisamente para evitar estar envueltos en procedimientos judiciales o policivos para resolver este tipo de conflictos entre vecinos, ya sea por considerarlo no importante (54,9%), mucho tiempo o trámite (15,1%), Temor a consecuencias (14,9%), No tenía pruebas/argumentos (6,2%), Desconocimiento (4,8%), Desconfianza en la autoridad (3,6%), Muy costoso (0,5%).

j) *Los problemas relacionados con invasión del espacio público es la tipología con mayor participación* (DNP, 2017). La capital se encuentra en un segundo lugar en este tipo de comportamientos contrarios a la convivencia por detrás de Antioquia. A este comportamiento le siguen otros como los la Contaminación (28.7%), Impacto mireno-energético (5,9%) y Obras públicas (5,6%).

2.8 Barreras de Acceso a la Justicia

Las barreras de acceso a la justicia se pueden definir como aquellas circunstancias que subsisten en contra de las personas que requieren utilizar el servicio fundamental de justicia

y que impiden su normal desarrollo, ya sea por debilidades o limitaciones generándose dilaciones u obstáculos. Estos problemas pueden estar asociados desde la parte institucional en la provisión y cobertura de servicios en todo el territorio nacional, por acciones de orden público, debilidades institucionales, escasa tecnología o la misma carencia de infraestructura. De igual forma pueden presentarse por factores psicosociales que requieren igual nivel de intervención. El Estado ha buscado solventar estas dificultades a través de reformas al sistema de justicia, no obstante, se ha perdido el norte y los intereses producto de la falta de voluntad política, que reoriente más allá de la reformulación de poderes, el sistema de justicia mediante una política pública que permita eliminar las barreras de tipo económico, social, geográfico y cultural que permita satisfacer los derechos de la ciudadanía al acceso a la justicia (Instituto de defensa legal, 2017).

Las características de un buen sistema de acceso a la justicia pasan por la prestación de servicios inmediatos o por una accesibilidad geográfica oportuna y accesible, situación que se puede dificultar por las constantes barreras institucionales que terminan para los usuarios en dilación y frustración de actos procesales. Entre las barreras institucionales más comunes en el tema del acceso a la justicia, están: la inexistencia o insuficiencia de mecanismos de solución pacífica de conflictos (formales y no formales), la congestión judicial (falla en la dimensión de procesos de la política pública), la insuficiencia de recursos para la justicia (problemas en la dimensión financiera de la política pública), la falta de intención política en lo que tiene que ver con la modernización de la justicia (falla en la gestión del recurso humano y los sistemas de información), la ausencia generalizada del Estado en ciertos territorios y la falta de legitimidad o confianza que se predica de las instituciones oficiales (falla en la dimensión de usuarios de la política pública) (Camacho, 2013, 42).

Barreras Institucionales: estas barreras están relacionadas con las fallas de diseño institucional que el Estado tiene para el acceso a la administración de justicia. Las instituciones de justicia aún no solventan la carencia de instituciones que ofrezcan cobertura en territorios donde puedan garantizar que las personas efectivamente accedan a los mecanismos que existen para resolver sus conflictos. Además, la estructura de justicia en

Colombia aun es compleja, surgiendo así la dicotomía entre centralización y descentralización. “Se podría afirmar, entonces, que el diseño institucional, en la perspectiva de la descentralización, es decir como distribución de funciones y competencias entre funcionarios de rango inferior, resulta adecuado para las necesidades nacionales, pero inadecuado si se piensa en términos de concentración (ubicación de las soluciones en un mismo espacio), pues las instituciones creadas para la solución de conflictos siguen estando ubicadas alejadas de muy buena parte de la población colombiana, especialmente de aquella que tiene mayores problemas para acercarse, por sus medios, a las instituciones de la administración de justicia” (Camacho, 2013, 44)

Lo anterior, se define dentro del contexto institucional como una barrera geografía, debido a las difíciles condiciones geográficas que tiene Colombia para facilitar el acceso a la justicia; sabiendo que, aun es débil la presencia estatal para garantizar la prestación de servicios básicos, lo que genera nuevas barreras institucionales, a continuación, son mencionadas:

- ✓ Hay problemas de “competencia” y descoordinación institucional entre las instituciones encargadas de administrar justicia
- ✓ La ausencia del Estado en el entorno al que tienen acceso las personas imposibilita el acceso a la justicia para las comunidades vulnerables
- ✓ Los mecanismos diseñados para la solución pacífica de los conflictos, aunque potencialmente comprensivos de todas las necesidades en materia de justicia, siguen estando alejados de los posibles usuarios
- ✓ Recursos escasos para programas de ampliación de la cobertura del acceso a la justicia en Colombia, sumados a malos manejos administrativos de los recursos existentes y corrupción
- ✓ La indiferencia y resistencia de los funcionarios de la administración de justicia frente a los procesos de gestión, tanto de los procesos, como de las estructuras institucionales

- ✓ La corrupción e ineficiencia en la administración de justicia, como realidad y como percepción
- ✓ Debilidad en la formación técnica para la solución de conflictos y poca sensibilidad de los funcionarios.

Barreras culturales y sociales: las barreras culturales se centran en dos puntos importantes: a) La desconfianza en la institucionalidad, consistente en la creencia por parte de los ciudadanos en percibir la inutilidad de acceder a la justicia, eso quizá por las soluciones tardías y en algunos casos ineficientes; b) El desconocimiento, tanto de obligaciones, derechos y libertades, sumado a problema del analfabetismo, pues el acceso a las diferentes decisiones institucionales se complica con la mala interpretación de estas iniciativas, situación que aumenta los índices de vulnerabilidad. Ambas barreras (desconfianza - desconocimiento) se entrelazan de mala manera, pues el desconocimiento impide o genera obstáculos para acceder algún mecanismo institucional, ya que desconoce sus alcances y sus procedimientos para proceder adentro de la institución de Justicia, a su vez, esto genera un aumento de la desconfianza hacia las instituciones de justicia por sentirse en un mayor nivel de exclusión.

Las barreras sociales poseen dos aspectos importantes: a) Discriminación por parte de las autoridades mediante lenguaje demasiado complejo o técnico y formalidades excesivas: definidas como aquellos obstáculos que, por el uso de un lenguaje técnico o propio del derecho, sumado a las condiciones sociales o académicas de los pobladores terminan por desconocer los mecanismos con los que cuentan para acceder a la justicia (Camacho, 2013, 52). Lo anterior, genera grandes brechas y distancias entre funcionarios y usuarios, obligándolos finalmente a desistir de acceder a la justicia por considerarla fuera de su alcance y aumentando el problema de credibilidad institucional. b) Discriminación por razones económicas, políticas, de raza, de género, condición física o mental: si bien ésta no es muy reconocida desde el Estado, es categorizada como aquella barrera que dificulta al acceso a la justicia a minorías étnicas y población vulnerable, entonces la posibilidad de que estas comunidades puedan conocer sus derechos y acceder a ellos es considerablemente remoto.

Es así que la discriminación social en el acceso a la justicia es un fenómeno mucho más complejo de lo que parece a primera vista, ya que más allá de las condiciones económicas existen, condiciones socioculturales resultantes de procesos de socialización y de interiorización de valores dominantes que son muy difíciles de transformar en la sociedad, esta situación puede verse reflejada en algunos y diversos grupos sociales o culturales que cuentan con su propia cultura jurídica, lo cual impide la interacción con el sistema tradicional de justicia del Estado; “como son las comunidades indígenas y campesinas, que poseen una cosmovisión diferente de la justicia” (Sánchez, 2017, p.230).

Barreras Económicas: estas barreras corresponden a los costos económicos directos (que se incurren en un proceso) o indirectos, que los ciudadanos asumen para poder acceder a los mecanismos de acceso a la justicia. No obstante, el Estado ha tratado de solventar estos gastos mediante estrategias para alivianar las dificultades de la ciudadanía, tales como los defensores públicos o abogados de oficio, sin embargo, su cobertura es débil para poblaciones de extrema pobreza o en altos índices de vulnerabilidad (Sánchez, 2017, 233). Los costos directos son aquellos que se asumen cuando se realiza un proceso ante un juzgado (o similares), tales como los servicios de abogado, papelería o altos costos procesales. Por su parte, los costos indirectos son los relacionados a los costos personales que asume el usuario para poder comparecer un proceso incluso sea directamente sin un abogado de intermedio, por ejemplo, los altos costos de desplazamiento de comunidad vulnerables para acceder a los mecanismos de justicia (Peña, 2012).

Cuadro No. 2
Barreras de acceso a la justicia

Tipo de Barrera	Categoría	Barrera en Colombia
Institucional	Diseño Institucional	1. El diseño institucional, aunque muy completo, sigue sin atacar el problema de la lejanía de los mecanismos con respecto a los conflictos
		2. El diseño institucional, como está planteado, dificulta la coordinación interinstitucional.
	Debilidad Estatal	3. Ausencia del Estado en zonas marginales
		4. Presupuesto limitado para justicia

	Personas de la Institucionalidad	5. Indiferencia por la gestión institucional
		6. Corrupción e ineficiencia
		7. Debilidad en la formación técnica para la solución de conflictos y poca sensibilidad de los funcionarios
Sociales y Culturales	Culturales	8. Desconfianza en la institucionalidad
		9. Desconocimiento de la ley, los derechos y los mecanismos
	Socio-lingüísticas	10. Discriminación por parte de las autoridades mediante el lenguaje demasiado complejo o técnico y las formalidades excesivas
		11. Discriminación por razones políticas, económicas, de raza, género, condición física o mental.
Económicas	Costos Directos	12. Costas en los procesos
	Costos Indirectos	13. Pobreza extrema
		14. Costos de desplazamiento

(Fuente: Camacho, 2013, 50)

2.8 Necesidades jurídicas y oferta de justicia

Las necesidades jurídicas son inherentes al acceso a la justicia, en el entendido que deberán ser resueltas por el sistema judicial. El elemento central de comprensión gira en torno a premisa de que todo problema social se explica desde la transición de un problema jurídico a una necesidad jurídica. La existencia de un problema social debe relacionarse con la existencia de un derecho constitucional o legal reconocido. Además, siempre debe suponer un conflicto entre dos o más partes en torno a un derecho y que amerite la intervención de un tercero. En suma, conflictos sociales que requieren imperativamente el servicio de la administración de justicia, dada la presencia del elemento conflicto que necesita al tercero imparcial en caso de que otras formas de solución –como el arreglo directo– fracasen (La Rota, Lalinde, Santa y Uprimny, 2014 ,32).

“...la necesidad jurídica es una realidad social que se produce por el choque de intereses que se dan en cualquier sociedad plural. Lo indeseable de padecerla genera el requerimiento de que sea resuelta de alguna manera. Y, como veremos posteriormente, la respuesta a ello puede ser muy distinta: la persona puede renunciar a hacer algo, puede intentar un arreglo directo, o puede acudir a un tercero imparcial. A la vez, estas necesidades jurídicas deben considerarse insatisfechas cuando por alguna razón, entre muchísimas posibles, los ciudadanos no pueden obtener la resolución del conflicto” (La Rota, Lalinde, Santa y Uprimny, 2014 ,33).

Como se observa en las definiciones planteadas, el acceso a la justicia es visto como un derecho que permite y exige a los Estados la obligación de protección y atención de las necesidades que se le presentan a las personas en su diario vivir, así como la creación de herramientas e instituciones para que sus asociados tengan la posibilidad de acudir en cualquier situación al sistema judicial (formal o no formal) para que les sean resueltos sus conflictos y se les garanticen los derechos y principios constitucionales (Fajardo, 2006, 37)

En esta línea se constituye el acceso a la administración de justicia como respuesta a las necesidades jurídicas. No puede confundirse este concepto con el derecho al acceso a la justicia, ni mucho menos concebir este último como la posibilidad exclusiva de acceder a la administración de justicia. Esta segunda acepción es vista como un mecanismo, una institución en donde se desarrollan formalmente litigios. Es la administración de justicia el escenario donde se permite la materialización de los derechos constitucionales a través de instituciones, organismos y programas que determinan la eficacia de las libertades y garantías constitucionales. En la medida del acceso a esta herramienta institucional, se comprenderá el grado de aceptación de la sociedad hacia el sistema judicial y si su campo jurídico es afín o no a la realidad social (Fajardo, 2006, 37)

El acceso a la administración de justicia se puede definir, como aquella función pública, que posee el Gobierno para garantizarle a la ciudadanía, sus derechos de justicia otorgados por el Estado, previstas por el artículo 229 de la Constitución Política el cual permite a toda persona acceder al derecho a la justicia en todo el territorio nacional, con todas las garantías que aplican para cualquier acción de derecho formal e informal (Constitución Política de Colombia de 1991). Además, por la Ley Estatutaria de Administración de Justicia 270 de 1996 la cual considera que “la justicia es un valor superior consagrada en la Constitución Política que debe guiar la acción del Estado y está llamada a garantizar la efectividad de los derechos fundamentales” (Congreso de Colombia, 1996).

Por su parte, según la Sentencia T-283/13 “facilitar el derecho a la administración de justicia conlleva la adopción de normas y medidas que garanticen que todas las personas, sin

distinción, tengan la posibilidad de ser parte en un proceso y de utilizar los instrumentos que la normativa proporciona para formular sus pretensiones” (Corte Constitucional, 2013). Para garantizar acceso real a la justicia en Colombia, deben formalizarse dos eventos: por un lado; que quien busque la decisión en derecho formal e informal, debe evitar que sus aspiraciones carezcan de soporte y de motivación debido a que, bajo estos conceptos, los jueces deben fundamentar su decisión. Por otro lado, que estas decisiones no carezcan de fundamento objetivo o en el peor de los casos, que su decisión de fondo sea solo por su voluntad, capricho y contraria a la constitución y las leyes. Asimismo, la posibilidad de acceder a la justicia no solo se simplifica en presentar querrelas, quejas, reclamos, entre otras, sino, además, que pueda tomar acciones en caso de que una decisión sea contraria a sus pretensiones iniciales.

Cuadro No. 3
Oferta Judicial Despachos Permanentes

Despachos Permanentes	Total de Despachos
Corte Constitucional	9
Corte Suprema de Justicia	44
Consejo de Estado	31
Sala Disciplinaria	7
Juzgados Jurisdicción Ordinaria	4321
Juzgados Administrativos	342
Tribunal Superior	456
Tribunal Administrativo	176
Salas Disciplinarias Seccionales	58
Toral de Despachos Judiciales	5444

Fuente: (Plan Sectorial de Justicia 2019-2022, 12) – Consejo Superior de la Judicatura

2.9 Eficacia simbólica del derecho

Las normas jurídicas adquieren una serie de implicaciones sociales e individuales, las cuales se expresan desde el momento mismo de su aplicación, hasta cuando se presentan reparos o controles por su contenido. El impacto que se genera en la ciudadanía puede adquirir diferente rumbo, para lo cual es necesario tener en cuenta no solamente su contenido, sino la manera en que se aplica desde los diferentes operadores. En el caso de la regulación de la convivencia no es la excepción y la norma que regula de manera principal es el Código Nacional de Seguridad, Convivencia y Ciudadana (CNSCC) Ley 1801 del año 2016.

En el presente apartado se explicará el marco de referencia de esta norma que en materia de las relaciones entre la ciudadanía y las autoridades, trae una serie de contenidos, los cuales es pertinente analizar su eficacia y aplicación en los comportamientos contrarios a la convivencia que resultan ser objeto de su dispositivo de control. Para tal fin, se abordará su eficacia y su mensaje simbólico, lo cual es necesario relatar como referente teórico básico para comprender su aplicabilidad, aceptación e impacto social.

Socialmente hay diferentes formas de comunicarse entre los asociados, la utilización del lenguaje en esta necesidad es fundamental y se despliegan diferentes formas para lograr su cometido central, transmitir intenciones, acciones, órdenes e interactuar de manera civilizada y clara. Hablar de manera diversa genera competencias para hablar (García, 1995,292).

Ahora, la manera de transmitir los contenidos a partir del lenguaje varía de acuerdo con la clase social en donde se encuentren ubicados los interlocutores. Esto quiere decir que se desarrollan técnicas para desplegar el lenguaje que depende de la clase social, es decir la técnica deriva del estatus y no del estatus de la técnica, no se pertenece a una posición social porque se hable bien, se habla bien porque se pertenece a una posición social (Bourdieu, 1982,60).

Lo anterior significa que el lenguaje sirve para comprender el ejercicio y las relaciones del poder, sin que esto implique el uso de la violencia física. Ahora claro el lenguaje presenta imperfecciones, pero aun así se logra mantener relaciones comunicativas que se comprenden y tiene el efecto deseado (García, 1991, 292). Las imperfecciones del lenguaje permiten que se desarrollen las relaciones del lenguaje, de allí es que surge lo simbólico. Por lo tanto, lo simbólico no menoscaba el lenguaje que busca comunicar desde parámetros de verdad, ni mucho menos podrá concebirse como una fatalidad o desarrollo negativo del ejercicio comunicativo de los sujetos. Por tanto, lo simbólico siempre existirá y será relevante de cualquier tipo de lenguaje entre individuos. “El proceso de “humanización” coincide entonces con un alejamiento del lenguaje entendido como un conjunto de señales simples, y un acercamiento a un lenguaje entendido como un conjunto de símbolos (García, 1992, 293).

2.9.1 Funciones de la norma y eficacia instrumental

La premisa básica es que desde los contenidos jurídicos se transmiten relaciones de poder. Desde esta intención es que las normas deberán analizarse o comprender qué buscan atrás de sus contenidos y cómo fueron elaboradas. En otras palabras, es trascendental comprender el impacto de su ejecución, para poder medir su eficacia. Es acá donde se identifica la finalidad de la norma y su logro o limitación lo cual se mide en términos de eficacia. Luego toda norma posee dos puntos de vista: el *instrumental* donde su eficacia es limitada, y el *político* relacionado con el logro de los objetivos trazados, que en teoría buscan la promoción de ciertas representaciones de la colectividad con miras en la obtención de la cohesión social (García, 1992, 295).

De esta manera, el asunto no es que el derecho choque con la realidad que se resiste al cambio y por eso resulta ineficaz, es más bien que la realidad no cambia porque choca con la resistencia del derecho, el cual persigue por sí mismo la ineficacia (García, 1992, 295)

De lo anterior se infiere que existen dos funciones del derecho que confirman lo mencionado en torno a su ineficacia:

- a) *Manifiesto*: donde el sentido de la norma no depende exclusivamente de su promulgación y contenido dado desde el legislativo, lo cual hace que no se aun ejercicio lineal, sino que hay otros factores que le dan un sentido social al derecho. Tal es el caso del ejercicio de interpretación normativa, así como de la lucha por la imposición representativa de las palabras.
- b) *Latente*: donde se observa a la norma más allá de su contenido y finalidad que le dio origen, produciéndose efectos o fenómenos de adaptación o transformación inesperada de sus contenidos desde lo social.

A partir de lo anterior se puede ubicar el concepto de eficacia simbólica del derecho y sus implicaciones políticas (García, 1992, 297). Es decir, una cosa es lo que dice la norma, pero otra muy diferente lo que buscan los legisladores e inclusive lo que piensan o comprenden quienes la aplican. Esto permite entender que el sentido social del discurso jurídico adquiere diferentes formas, dependiendo del operador que la aplique. En suma, el

derecho a partir de sus normas actúa en un campo de producción simbólica. Por otro lado, la realidad social contrasta los contenidos jurídicos con la finalidad de establecer que estos no se limitan a moldear exclusivamente el deber ser social.

Desde el mismo derecho se impulsan hacer cosas que las mismas normas plantean hacer o no hacer. Luego el derecho ordena, forma e informa, tanto desde su redacción como desde sus ritos y discursos. El resultado es un producto intercambiable y consumible desde ejercicios comunicativos hacia quienes va dirigido la norma en concreto. Consumo de mensajes (García, 1992, 297), y en esta lógica es posible que el enunciado jurídico sea la causa explícita de la práctica social o que el mismo sea ajeno a la práctica social. En estos dos extremos se desarrollan los casos en concreto y los momentos en los sociales se configuran los conflictos con la ley y su aceptación con el conglomerado social. En muchos casos los conflictos mismos existen por el consentimiento del contenido normativo, no necesariamente son procesos de resistencia.

Si el derecho es fuerte socialmente se puede decir que es eficaz. Su incidencia en esta línea se manifiesta en la capacidad vinculadora de las formas rituales de su obra. En este sentido la eficacia de las normas jurídicas posee dos facetas (García, 1992, 301):

- a. *Instrumental*. Como instrumentos prácticos dirigidos a la acción, en el entendido que la existencia de una norma no se explica únicamente por la validez formal, sino en la capacidad de producir un cierto efecto o comportamiento en los receptores de la norma. Por esta línea se van autores del derecho positivistas que dan por cierta la sanción de una norma por el solo hecho de endilgarle al derecho una capacidad reguladora.
- b. *Simbólica*. Como símbolos dirigidos a la representación, en el sentido que la fuerza del derecho radica en el impacto que produce su condición de discurso propio de las instituciones políticas y jurídicas. Su discurso distingue lo buen de lo malo, lo lícito o ilícito, lo justo o injusto o lo verdadero y falso. Se genera una mediación psicológica y construye la realidad que le mismo regula.

Mientras la eficacia instrumental logra el cumplimiento de la conducta por medio de difundir la idea de *obligatoriedad* que se traduce en implicaciones de castigo o sanción, la

eficacia simbólica logra su materialización a partir de la difusión de una idea de *legitimidad* o *autoridad*. Además, se puede mencionar dos críticas a las definiciones de dominación jurídicas. De un lado, que las mismas obedecen y provienen de procesos de dominación de clase que se imponen y en sus relaciones, es decir las normas jurídicas se utilizarían para engañar y manipular al conglomerado social. Por otro lado, se encuentra una segunda definición donde las relaciones entre gobernantes y gobernados no es entendida como un todo a nada, sino como una fuerza en desequilibrio donde sus interacciones se manifiestan a través de un campo de batalla permanente; esto permite entender que nadie tiene ganado nada y que pueden surgir escenarios de mediación entre gobernantes y gobernados. No se trata de decir que una sea mejor que la otra, tal vez se complementan y se hacen necesarias entre sí.

Todo sistema jurídico posee una fuerza simbólica, la cual busca cohesión social en sus prácticas y valores, con lo cual legitima cierta carga de violencia simbólica. No bastaría con el carácter instrumental para lograr los objetivos institucionales, así el derecho se preocupa de perseguir los comportamientos por medio de controles, sanciones, reconocimientos, premios o incentivos, sino además obteniendo la adhesión necesaria de los individuos a los principios morales y políticos que fundamentan la legitimidad el derecho (García, 1991, 6). Esto implica comprender que la finalidad central en la creación de las normas no sea exclusivamente el contenido instrumenta, sino la realización de una comunicación entre instancias jurídico-políticas y los gobernados, buscando el cumplimiento de la misma y la legitimidad del poder adicionalmente. Así las cosas, toda norma esconde una intención simbólica de dominar.

Lo anterior se consolida a partir del lenguaje, el cual funciona como un espacio de apropiación política. Las sociedades se consolidan y unifican a partir de los discursos, los cuales son más aprehensibles si tanto emisor como receptos perciben los mismos significados dados desde las palabras, es decir cuando son estables y coherentes a los mismos símbolos lingüísticos, es decir movilidad en el sentido de las palabras (García, 1992, 9).

Es decir, que lo visible y decible en una sociedad es asimilado por la manera de ver o hablar, configurándose sistemas racionales que diferencian entre lo bueno o malo, lo legal o ilegal, etc. Con este modelo de sociedad es imposible separar las cosas de las palabras. “Los

objetos del mundo se encuentran subjetivados por la visión que de ellos tiene el hombre y los sujetos, se encuentran mundanizados por la realidad que los rodea; esta reciprocidad excluye cualquier visión trascendente de tipo de tipo subjetivista u objetivista” (García, 1992, 10). Los esquemas de percepción y apreciación en donde se construye el mundo social se generan por un proceso histórico colectivo, dado a partir de las estructuras mismas del mundo (Bourdieu, 1986, 13). Es acá donde derecho y sociedad se determinan recíprocamente por medio de relaciones donde las condiciones de eficacia tienen que ver con la manera en que se construyen los enunciados jurídicos y si estos responden o no a las tensiones sociales, ya sea fortaleciendo o controlando fuerzas sociales yuxtapuestas.

Para avanzar en este apartado resulta oportuno preguntarse: ¿Es el derecho quien transforma la sociedad o viceversa? No es fácil responder y la salida inmediata es ubicarnos en el logro de la cohesión social, la cual depende de la capacidad discursiva de posicionar palabras consolidadas en forma de normas. Es en este punto donde se comprende por qué el derecho regula comportamientos o conductas sociales.

2.10 Derecho y regulación social

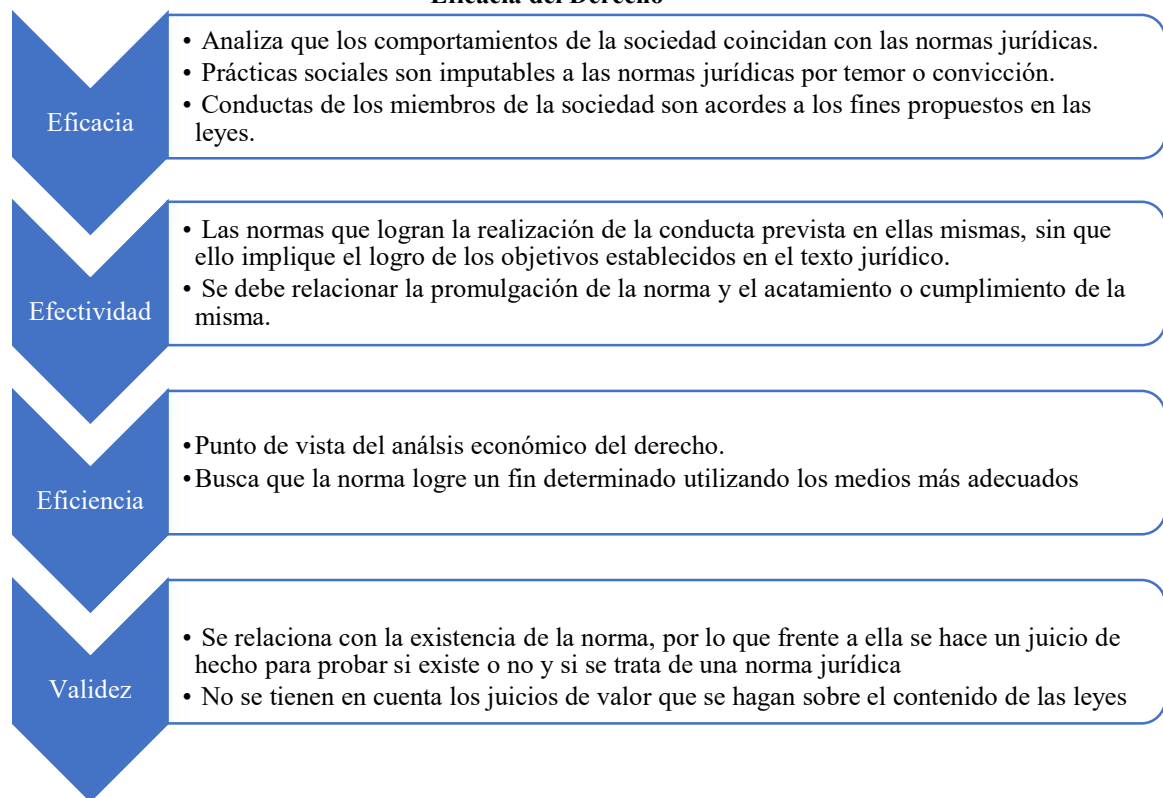
A través de la historia moderna la imposición de las normas y su socialización ha estado enmarcada desde una serie de dispositivos simbólicos, que iban desde la lectura pública mediante bando, acompañado de redobles de tambores o trompetas, esto tenía la finalidad de comunicar a los súbditos sobre la vigencia de una nueva ley, este símbolo buscaba imponer un poder cierto y fuerte (García, 1992, 11) Encontrar una relación entre lo jurídico y sus formas en donde se evidencia lo simbólico, es decir la función de regulación social del derecho puede depender de la norma o de sus foralidades, sin necesidad de que sean complementarios. El derecho así se impone por los contenidos de la norma o por sus formas rituales. El poder simbólico del discurso jurídico cambia de acuerdo con las circunstancias, su materialización se encuentra en la eficacia del derecho, la cual puede ser instrumental o simbólica como se mencionó arriba.

Cuadro No. 4
Fuerza Instrumental y Simbólica del Derecho

Instrumentos prácticos jurídicos dirigidos hacia la acción	Símbolos dirigidos hacia la representación
<ul style="list-style-type: none"> - La existencia de la norma no se explica únicamente por su validez formal. - La norma produce ciertos comportamientos en los individuos receptores. - La existencia de una sanción es necesaria y suficiente para explicar la capacidad reguladora del derecho. - La norma posee un poder de regulación propiamente jurídico 	<ul style="list-style-type: none"> - La fuerza del derecho radica en su misma condición de derecho. - Se evidencia el discurso político de las instituciones políticas que lo crean. - El derecho aparece como un mecanismo de comunicación., entre las instituciones y la sociedad. - Crea cierta percepción de verdad y obligatoriedad en quienes asisten al ritual de su publicación.

Fuente: Elaboración propia (García, 1992, 13)

Gráfica No. 2
Eficacia del Derecho



Fuente: Elaboración propia

La eficacia en sentido amplio comprende tanto la eficacia formal del sistema jurídico, es decir, el cumplimiento de la normatividad por sus destinatarios por el solo hecho de que se trata de una promulgación proveniente de una autoridad competente, como la eficacia real

o material de éstas, tomada como el logro de las finalidades propuestas por el emisor (González Ordovás 2003, 55)

Ahora existe un debate en identificar si el origen de la norma debe considerar o no algún elemento distinto al ordenamiento jurídico positivo vinculante, como lo sería la validez moral de una norma o como la eficacia de la norma dada desde una comunidad determinada (Vedross, 1983). Frente a esto, desde el punto de vista positivista, Kelsen resalta que la validez moral no es realmente validez jurídica ya que “Cuando un partidario del derecho natural habla de la validez “moral” del derecho quiere decir que el fundamento de la validez de la una norma jurídica es su correspondencia con una norma moral, en especial con el principio de justicia. Pero el fundamento de su validez no es su validez. Bajo ‘validez’ de una norma jurídica no se puede entender su eficacia, pues ‘validez’ y ‘eficacia’ significan cosas bien distintas” (Kelsen, 2005 pág. 59). Por otro lado, este mismo autor refiere la imposibilidad de equiparar la validez y la eficacia de una norma, ya que según él esta segunda se encamina en encontrar concurrencia entre el contenido de la norma y el comportamiento de las personas, es decir se acata o no.

Frente a una norma jurídica que prohíbe o exige un determinado comportamiento se pueden derivar 2 implicaciones: a) *Eficaz* si se acata; b) *Ineficaz* si es violada. Pero también si frente a la misma norma un órgano del poder público o un particular aplican el acto coactivo establecido en la norma, la misma es *eficaz* y si su contenido no se aplica por la autoridad competente a pesar de existir todos los elementos para su aplicación, la misma es *ineficaz*, (Kelsen, 2005 págs. 60). Por otro lado, Norberto Bobbio, plantea que para determinar si una norma jurídica es válida o no se deben hacer o tener en cuenta tres (3) filtros:

a) Primero verificar si la autoridad que la promulgó tenía el poder legítimo para expedir normas jurídicas;

b) Segundo, comprobar que la norma no haya sido derogada, que se mantenga vigente el ordenamiento jurídico ya sea de manera tácita o expresa del legislador; y

c) Tercero, analizar la compatibilidad con otras normas del sistema jurídico, especialmente, con aquellas de rango superior o que hayan sido promulgadas con posterioridad (Cruceta, 2007 págs. 13).

Desde otra línea, Eugenio Bulygin, respecto a la eficacia menciona que no es únicamente una condición necesaria de la validez de las normas jurídicas, adicionalmente es una condición suficiente de ésta, puesto que la norma pierde su validez si está en desuso o no se usa. En suma, una norma es eficaz si se cumple o acata de manera voluntaria y convencida y es válida si se promulgó de manera correcta. Para otros autores, como Rupert Schreiber, la validez es equivalente a la eficacia, pues la aplicación que hace el tribunal de la norma es simplemente una expresión de ésta última. De acuerdo con este autor, la norma es eficaz antes de ser aplicada u obedecida, de lo contrario, los efectos de ésta sólo tendrían trascendencia en un momento posterior a la promulgación y solamente ahí se podría tener en cuenta como existente (Kelsen, 2005 pág. 72)

De acuerdo con lo planteado anteriormente, en la presente investigación se abordará el análisis de la norma central de la misma (Art. 35 Nos. 1y 2 del CNSCC), desde un punto de vista restringido, es decir analizar tanto la eficacia y efectividad de la misma, así como precisar cómo se afecta el acceso a la justicia. Se entenderá que una norma es instrumentalmente eficaz cuando al ser aplicada ésta logra los objetivos designados en el texto jurídico; al contrario, cuando la norma será simbólicamente eficaz cuando su promulgación, así como eventualmente su aplicación o acatamiento, conllevan al cumplimiento de unos objetivos que no se hacen explícitos en la ley.

Las normas no sólo son creadas para dar directrices de comportamiento o acción, sino que el emisor de la norma, en muchas ocasiones, espera resultados diferentes a los que establece explícitamente (García Villegas, 1993 pág. 100). Una vez hecha esta diferenciación se determinará en el próximo capítulo, si el contenido del Art. 35 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana se encuentra en nivel de eficacia simbólica instrumental o eficacia simbólica, pero antes se dará continuidad a los aspectos teóricos en torno a la ciencia de policía, el derecho de policía y control social que conforman el presente análisis.

2.11 Ciencia de policía fuente primaria

En occidente para hablar de *ciencia de policía* es necesario remitirse al origen de las ciencias camerales que dieron origen a su vez a las ciencias de la administración, las cuales han tenido tres grandes momentos en su enfoque que a continuación se resaltan:

1). Un primer momento se concentra en la explicación lograda por las ciencias camerales y la ciencia de policía no cameral se presentó primordialmente en Francia y España hacia el siglo XVIII. En esta época destacan los trabajos no camerales de Nicolás Delamare, *Tratado de policía*, 1705, francés, y los de los españoles Tomás Valeriola, *Idea general de policía*, 1798-1805; y Valentín de Foronda, *Cartas sobre la policía*, 1792. Debe agregarse a estos trabajos el del alemán Jacobo Federico, Barón de Bielefeld, *Instituciones políticas*, publicado en París, en francés, durante el año de 1760, un tratado germano de policía no cameral.

2) Un segundo momento correspondiente a la ciencia de la administración desarrollado durante todo el siglo XIX especialmente en Francia, allí se destaca a Carlos Juan Bonnin, el fundador de la moderna ciencia de la administración. De este mismo periodo se pueden desatar los grandes estudiosos españoles Alejandro Oliván, *De la administración pública de España*, 1842; Manuel Ortiz de Zúñiga, *Elementos de derecho administrativo*, 1842; y José Posada de Herrera, *Lecciones de administración*, 1843.

3) Un tercer y último momento que comprende el siglo XX, la ciencia administrativa es comprendida como un arte, una pura praxis encaminada a mejorar la organización administrativa por medio de reformas, donde se compromete a la ciencia administrativa con el Estado.

Podemos afirmar que la tendencia francesa sobre la administración pública *mutatis mutandis*, evoca la categoría de policía manejada por Juan Enrique Von Justi, en el entendido que la misma alude a las leyes y reglamentos encaminados a la consolidación y aumento del poder del Estado y a su buen uso de otorgar felicidad a los súbditos. El alemán Von Stein no desechó los elementos conceptuales sobre la policía otorgados por Von Justi y al contrario la conservó y desarrolló en sus trabajos, asegurando que la *ciencia de policía* fue el centro y

alma de las ciencias camerales, a las que en conjunto consideró como el antepasado directo de la Ciencia de la Administración.

A manera de premisa podemos afirmar que la Ciencia de Policía sembró las bases fundamentales de lo que según los franceses evolucionaría en lo denominado Ciencia de la Administración. Los tratados de Ciencia de la Administración eran manuales de cómo activar al Estado para encaminarlo hacia su desarrollo y la expansión de sus fuerzas interiores. Esto fue publicado por Lorenzo von Stein en 1864 en Alemania por medio de su obra *Teoría de la Administración*, con lo cual puede decirse que en Alemania nace la ciencia de la Administración que a su vez emana de las Ciencias Camerales. Pero se debe reiterar que la Ciencia de Policía es la que colabora en la conformación de la Ciencia de la Administración, cuyo sentido, principios y espíritu emanan directamente de la primera. A partir de la anterior afirmación muchos autores han concluido que entre la ciencia de policía y ciencia de la administración se presenta un solo cambio, aunque ciertamente han surgido adaptaciones de acuerdo con la evolución del Estado burgués de Derecho.

Un tema de importancia para la Ciencia de Policía lo constituye la existencia de las ciencias camerales en el Estado occidental en el período de consolidación de las revoluciones liberales clásicas. Para los cameralistas, el problema central de la ciencia era el problema del Estado. Para ellos el objeto de toda teoría social radicaba en mostrar cómo puede ser asegurado el bienestar del Estado. Concebían el bienestar del Estado como la fuente de todos los demás tipos de bienestar. La clave del bienestar del Estado se concentraba en los ingresos pertinentes para satisfacer necesidades. Su teoría social general circulaba alrededor de la tarea central de administrar al Estado esos bienes.

Un autor que se considera fundó los elementos sustanciales de la *ciencia de policía* fue Johann Heinrich Gottlob Von Justi, él considera una serie de principios los cuales fueron publicados en 1769 en la ciudad de París. Para este autor como ya se ha mencionado es necesario referirse inicialmente a las Ciencias Camerales, las cuales deben enseñar a los administradores públicos cómo se puede incrementar el poder y el bienestar del Estado, y

cómo, sabiendo de sus debilidades, corregir los errores y enmendar los extravíos.² El mérito principal de Von Justi es haber identificado, definido y desarrollado a la materia administrativa dentro de los asuntos públicos, a partir de una prístina actitud científica. Podría decirse que su libro *Grundsätze der Policywissenschaft* (Elementos Generales de Policía), publicados en 1756, constituye la inauguración universal del estudio de la Administración Pública como una disciplina científica independiente. Además, Von Justi es para la Ciencia de la Administración y por ende a la *ciencia de policía*, lo que Adam Smith es para la Economía o Saint Simon y Augusto Comte para la Sociología, eso es fundamental resaltarlo en la presente investigación.

El eje de esas disciplinas camerales era la *Ciencia de la Policía*, cuya preocupación nodal consistió en la nutrición del vigor estatal. Von Justi mismo daba a la policía el papel principal de asegurar la felicidad del Estado por la sabiduría de sus reglamentos, y aumentar sus fuerzas y su poder tanto como sea posible.

La policía, eje articulador de la ciencia cameral, cuidaba que la economía produjera bienes y servicios en la sociedad y lo hiciera en el Estado. Le correspondía ejecutar y hacer cumplir las disposiciones tendientes a alimentar el poder del Estado. La policía entre los antiguos significaba la forma de institución de la sociedad y tenía un sentido político. Al perder este sentido entre los europeos, en lugar de constituirse en aquella vigilancia cuyo objeto es la seguridad, tranquilidad y salubridad públicas, degeneró en debilidades y tiranías, es decir el miedo constituye la base de sus gobiernos. Habiendo sufrido semejante degeneración en el significado, la policía en algunos estados europeos como Francia no podían referirse a las actividades de un Estado de Derecho, cuando se había convertido en tiránica inquisición.

Para Von Justi la policía es una ciencia de la vida. Le interesa todo aquello que se relaciona con el derecho a vivir. Nada de lo que ocurre en la sociedad le es indiferente. Está presente en las fibras más íntimas de la sociedad. De la prosperidad de la sociedad dependerá

²Las obras camerales de von Justi son las siguientes: Economía de Estado, 1755; Principios de ciencia de la policía, 1756; Tratado completo de manufacturas y fábricas, 1757; Compendio de buen gobierno, 1759; Los fundamentos del poder y el bienestar de los estados; 1760-1; Sistema de finanzas, 1766.

la vida óptima del Estado. Optimizar la vida social mediante el bienestar de los súbditos, es la gran tarea que desempeña la policía. Es por ello una potencia constructiva, dado que sus acciones tienden continuamente a buscar a lo que el Estado conviene, considerando su vinculación con la sociedad. Se trata sin embargo de acciones administrativas, es decir de aquellas que se plasman en la sociedad en términos de realizaciones. Por tal motivo la policía es la actividad administrativa del Estado, lo cual significa que el modo de hacer presente en la vida social la acción del Estado es lo que hoy se denomina administración pública. Por todo lo anterior, la policía es la manifestación administrativa del Estado para dar cumplimiento a los cometidos que lo benefician, beneficiando a su vez a la sociedad.

2.12 Derecho de policía segunda fuente

El derecho de policía es una rama de los estudios jurídicos, la cual no ha sido altamente desarrollada desde los diferentes juristas, sin importar el contexto en el cual se desenvuelven. Desde el origen de las normas de control social que se han desarrollado con la llegada de las premisas de la ideología liberal clásica, el concepto del rol de policía ha adquirido vertientes, las cuales son explicadas desde la ciencia de policía. Identificar su origen en las ciencias camerales como fuente básica del derecho de policía y su relación con la convivencia es el interés particular de este apartado. Para tal fin se destacarán los siguientes presupuestos como elementos básicos de la presente investigación, con lo cual el lector podrá ubicar cuál es el origen teórico del derecho de policía y la manera en que se concatena con las relaciones de convivencia, previo a abordar en el siguiente apartado los elementos básicos que teóricamente se pueden destacar de la convivencia y ciudadanía.

Concepto policía: Es necesario inicialmente hacer una aproximación hacia el origen etimológico de la palabra Policía, la cual proviene de la raíz griega “Politeia” y del latín “Politia” que quiere decir “Gobierno de una ciudad”. El vocablo deriva de “Polis” que designaba la ciudad Estado entre los griegos que representaba la organización de todos los ciudadanos sometidos a las leyes con sus deberes y derechos (Londoño, 1996, 25). Podría definirse la Policía desde un punto de vista amplio como también desde un punto de vista restringido. Desde lo primero, la policía es entendida como toda actividad de servicio que presta el Estado, por vía de la administración, con el fin de asegurar las condiciones

necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y procurar la convivencia pacífica, estableciendo deberes de policía como su sanción en caso de incumplimiento (Torres, 1995,1). En sentido restringido, la policía es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y de las libertades públicas. (Constitución Política Art. 218). Como punto de inicio es importante destacar que el concepto de policía es multívoco, debido a que el mismo puede entenderse en 3 momentos:

- a. En los primeros tiempos la policía era entendida como toda actuación del gobierno, de la administración o de los entes públicos.
- b. Posteriormente se define como la facultad de regular las condiciones internas y objetivas de las ciudades dentro del rótulo buen orden.
- c. La policía se afianza como una actividad especializada de la administración con un fin específico: la preservación y el restablecimiento del orden público. (Torres, 1995, 2)

Para León Deguit “en un sentido general es el servicio que tiene por objeto hacer reinar el orden, la tranquilidad y la seguridad en el interior del grupo social y en el territorio ocupado por él”. (Londoño, 1996, 5). Aristóteles la definió como el conjunto de normas de comportamiento a las que conviene que todo ciudadano adapte su propia conducta. (Carmignani, 1979, 515) *En suma, la policía en general es el conjunto de reglas, mediante las cuales, una vez establecidas en la ciudad, las relaciones entre el gobernantes y los ciudadanos, se provee la seguridad bienestar de todos* (Carmignani, 1979, 517).

Adicionalmente a la identificación conceptual, la Corte Constitucional en el país y con miras a establecer la relación espacial de la presente investigación, define la policía desde la perspectiva del concepto multívoco otorgándole cuatro significaciones diversas:

- a. Se refiere a unas formas de la actividad del Estado ligadas con la preservación y restablecimiento del orden público: Es el poder, la función y la actividad de policía administrativa.

- b. Se refiere a las autoridades encargadas de desarrollar tales formas de actividad: son las autoridades administrativas de policía.
- c. Es un cuerpo civil de funcionarios armados: la Policía Nacional.
- d. Referida a la colaboración que pueden prestar ciertos cuerpos a las autoridades judiciales para el esclarecimiento de los delitos: Policía Judicial. (Sentencia C-024 del 27 de enero de 1994)

El desarrollo de este concepto es necesario ubicarlo en dos niveles, de un lado su delimitación y origen histórico y por otro su transformación y evolución en referentes más próximos y actuales. A la pregunta de ¿cómo se ha originado en las culturas occidentales la policía?, se puede resaltar que las organizaciones sociales más primitivas siempre han existido parámetros de control y conductos de obediencia y autoridad. En la medida que estas comunidades se expandían y crecían, sus miembros asumían división de quehaceres de acuerdo con su entorno geográfico y organizacional. Desde allí se puede decir que se asumió la tarea de prevenir y controlar lo que hoy conocemos como conductas criminales o para el presente caso investigativo comportamientos contrarios a la convivencia.

Etimológicamente como se señaló arriba el término se deriva de la palabra latina *politia*, que a su vez proviene de la palabra griega *politeía*. Ambas tienen su origen histórico en la voz griega *polis* que en la Antigua Grecia significó Ciudad-Estado o Estado-ciudad. De lo anterior se puede inferir a manera de hipótesis una relación entre lo político y lo policivo, en el entendido que lo policivo plantea una relación entre gobernante y gobernados y en donde persisten aspectos de mando y obediencia. La palabra policía al relacionarse con *polis* ordenamiento político del Estado (Torres, 1990, 23), lo cual implica comprender ciertas actuaciones del Estado frente a sus súbditos o gobernados teniendo en cuenta el momento histórico. En las ciudades antiguas griegas se puede afirmar que la actividad de policía –sin que claramente fuera establecido desde dicha concepción– estaba en cabeza del Estado quien en principio se centraba en el derrotero judicial, por ejemplo el *aerópago* (Cabra, 2005, 14) como espacio de desarrollo argumentativo que ejercieron los primeros arcontes o advocatus (Abogados), se ejercía un control sobre las disposiciones o leyes que eran vulneradas en diferentes campos como delitos, asuntos religiosos o de carácter público.

Por otro lado, es importante destacar la influencia romana en este sentido y evidenciada desde la *Ley de las doce tablas*, en donde se establecía que la función de policía era encargada a la *comitia centuriata*, conformada tanto por patricios como plebeyos quienes ejercían la justicia y dirigían la administración. Por otro lado, los *pretore*s ejercían un control policivo y los *censores* que recaudaban los impuestos y velaban por la conservación de las buenas costumbres en su contexto social (Cabra, 2005, 29). Ahora, históricamente el concepto ha evolucionado en occidente en las diferentes culturas predominantes. La primera vez que se utiliza el concepto policía es en Alemania en el siglo V, de allí se extiende hasta Francia y España respectivamente en el siglo XV mediante las Ordenanzas Reales y las Cortes de Valladolid. La policía se constituyó como un instrumento en manos del monarca para expandir su poder absoluto frente a los estamentos. La *paz pública* será la razón de ser de la ciencia de policía y del Estado Absoluto.

En un comienzo la tranquilidad está a cargo de los señores feudales, los gremios y los municipios, quienes conservaban y custodiaban los caminos públicos y los puentes cobrando para ese fin peajes. Esto cambia con la llegada del soberano al poder quien debía controlar cualquier perturbación de la paz. La primera definición de policía se relacionaba con la conservación del buen orden de la comunidad³. Lo anterior implica no solamente el orden y la salubridad pública, sino también el orden moral y religioso. Posteriormente se comprende en la búsqueda de la felicidad de los súbditos, interviniendo para tal fin la vida pública. El soberano asume esta tarea que antes correspondía a la Iglesia de manera exclusiva. Esta búsqueda de la felicidad es una técnica jurídico-política que subsiste hoy día en el derecho administrativo, aunque con otra interpretación ideológica, el Estado Social de Derecho.

Johann Heinrich Gottlob Von Justi (Guerrero, 1985, 16), en su obra *Principios de Ciencia de la Policía* escrita en 1756 señala que la policía tiene dos significados uno extendido y otro amplio. En el primero se comprenden bajo el nombre de policía las leyes y los reglamentos que conciernen a un Estado que afirmar o extiende su poder y hace un buen uso de sus fuerzas y así procura la búsqueda de la felicidad de sus súbditos, en otras palabras,

³ En el libro *Política para corregidores* de Gerónimo Castillo de Bobadilla de 1597, se asemeja este concepto con el vocablo griego *politeia*, que significaba el buen gobierno de la ciudad. De lo anterior se infiere la influencia Aristotélica sobre este concepto.

el comercio, la hacienda, la agricultura, el descubrimiento de las minas, las maderas, los bosques, dependen de la inteligencia en que éstas sean administradas por el Estado. En segundo sentido puede comprender todo aquello que corresponde a la felicidad de los ciudadanos en especial a su disciplina y el orden, por lo tanto, los reglamentos deben apuntar a este logro y así garantizar ciudades que procuren un sitio seguro y cómodo para vivir. Una actividad fundamental que debe hacer la policía según Justi es hacer a los súbditos útiles y productivos con ello el Estado es fuerte y progresista. Por otro lado, depende de la policía que la hacienda sea caudalosa, para lo cual deberá indicar a los súbditos cómo racionalizar para que abunde a la vez fuentes de adquisición y por consiguiente susceptibles de gravar.

Encontramos en la obra de Von Justi que la Policía como ciencia de la vida, está pendiente de lo que los individuos pueden gozar, desde la satisfacción de sus necesidades más básicas hasta el goce de la belleza y los placeres, que obviamente no les causen daño a los individuos ni por consiguiente al Estado. Estos placeres buscan el desarrollo y florecimiento intelectual de los individuos. El progreso integral del individuo es el eje de la policía. Por lo tanto, se preocupa de que no sólo viva, sino que viva bien. “La policía vigila todo lo pertinente para la felicidad del hombre... la vida es el objeto de la policía, lo indispensable, lo útil, lo superfluo” (Uvalle, 1990, 70) La policía lo es todo, acompañan a los individuos desde que nacen hasta que mueren. Es poder constructivo y productivo del Estado. La nutrición del Estado depende de lo que es vida óptima para los individuos (Uvalle, 1990, 68).

Es oportuno traer a colación los planteamientos del Barón de Bielfield quien define a la policía como:

“La ciencia de gobernar a los hombres, contribuyendo a su prosperidades; y el arte de llenarles de felicidades en cuanto es posible, y deben serlo según el interés general de la sociedad... considerada en sus operaciones ordinarias consiste en mantener el orden vigilar sobre las necesidades comunes de los ciudadanos; dar las provisiones que eviten la pérdida de la paz... dar justicia por igual, sin consideración de empleo, estado o fortuna; conceder auxilios, protección y alivio a quienes lo necesiten.” (Bielfield, J. F. 1761, 416). (Uvalle, 1990, 7)

Se puede afirmar por otro lado, que con la llegada de las revoluciones liberales la policía adquirió nuevas facetas, no solamente importa la búsqueda de la felicidad y el bienestar de los súbditos, sino la seguridad pública y el orden. Con base en lo anterior, del concepto de policía es necesario precisar los siguientes elementos los cuales deben tenerse en cuenta al momento de señalar una definición: 1. Ésta representa para el Estado el elemento principal de su relación con la sociedad. 2. Se busca además (a partir de ella) la administración de la sociedad por medio de acciones comunes que a todos beneficien. 3. Este ejercicio de administración concluye con la aceptación e imposición de dinámicas de dominación. 4. La policía implica un Estado de acción. 5. Su actividad se encamina a la vida externa de sus subordinados, para que ésta sea utilizada y aprovechada de la mejor forma. 6. La preocupación central de la policía es la búsqueda del bienestar, la conservación y la comodidad de los individuos. 7. Es contraria a todo aquello que resulte ser contradictorio a una vida óptima. 8. Siempre vela porque en la sociedad exista abundancia y se fortalezca el derecho a vivir. 9. El objeto de las actividades de policía son los seres humanos y los objetos (Uvalle, 1990, 68).

Como anotación final de este apartado se propone la definición de *policía* como *un modo de obrar que el Estado alimenta racionalmente, parte de realidades objetivas e históricas, comprende el conjunto de las relaciones de poder, se nutre de un logos teleológico (valores y medios de acción) y tecnológico (en cuanto a la conducción administrativa), se enfoca hacia los fines esenciales del Estado y combina y exige tanto técnicas, procesos, procedimientos y estrategias, que conjugadas hacen que sea posible la gobernabilidad de una sociedad* (Uvalle, 1990 69).

Derecho de policía como ciencia: Existen diversas discusiones entre autores sobre si el derecho de policía puede considerarse como una ciencia autónoma o simplemente como un capítulo del derecho administrativo general. Sin embargo, por sus mismas connotaciones, es pertinente considerar esta disciplina como ciencia debido a que ha desarrollado conceptos y procedimientos propios de su actividad. Es así como el derecho de policía tiene su propio objeto de conocimiento como lo es el comportamiento mínimo que deben observar las personas que conforman una comunidad o que viven en comunidad para mantener la paz al interior de la misma. Este objeto de conocimiento, establecido como mínimo en la

normatividad de carácter nacional y local, hace del derecho de policía una ciencia autónoma e independiente. Cuenta igualmente con desarrollos institucionales propios de su materia como por ejemplo la orden de policía y medios materiales a su disposición para garantizar su cumplimiento. Asimismo, parte de su desarrollo conceptual ha sido tratado por la jurisprudencia en materias sumamente importantes para esta disciplina como lo son la función, la actividad y el poder de policía, aparte de contar con un procedimiento propio el cual se caracteriza por ser breve, sumario y con términos procesales cortos.

Finalmente, una de las características principales de sus postulados es el fin eminentemente preventivo de sus mandatos.

“La Corte Suprema de Justicia, sobre esta nueva disciplina jurídica ha dicho: es Estado contemporáneo, luego de haber cavado hondo en la lucha por las libertades ciudadanas contra las arbitrarias pretensiones del gobernante absoluto, se ha decantado una de las disciplinas reguladoras más controvertibles, permanentemente novedosas de raigambre doctrinaria, que refleja de manera más próxima el grado de evolución social de los pueblos donde se aplica, inevitablemente previsor y por lo mismo, condicionante de la libertad: es el Derecho de Policía” (Torres, 1990, 90).

Podría decirse que el derecho de policía tiene como mínimo las siguientes características para ser considerada como una ciencia:

- a. Tiene como objeto de conocimiento el comportamiento mínimo de los integrantes de una comunidad para convivir en paz.
- b. Tiene propios desarrollos institucionales: la orden de policía.
- c. Cuenta con elementos materiales para garantizar su cumplimiento.
- d. Se desarrolla conceptualmente por parte de la jurisprudencia.
- e. Posee procedimientos propios.
- f. La naturaleza de sus mandatos eminentemente preventivos.

Ahora se pueden traer a colación algunas consideraciones sobre el concepto de *ciencia de policía*, para lo cual es pertinente hacer precisiones sobre el concepto ciencia. La

ciencia corresponde a los principios epistemológicos analizados como Teoría de la Ciencia. Esto implica estudiar la policía desde la calidad de conocimiento científico (Fentanes, 1972, 13). Es importante resaltar que como premisa categórica el estudio sobre la policía debe concebirse como sistema del saber científico. Por otro lado, el conocimiento científico se caracteriza entre otros aspectos por su objeto. Se busca lograr una universalización de su objeto mediante un proceso de abstracción. Dentro de la clasificación de los objetos (naturales, culturales, ideales y metafísicos) la *ciencia de policía* se ubica dentro de los objetos culturales. Es importante señalar que la policía es vista como susceptible de abordarla como ciencia, institución o estructura. Su jerarquía está dada no solamente por sus presupuestos científicos en que se funda, sino por su carácter social, jurídico y política (Fentanes, 1971, 14).

Ahora por considerarse la policía como *ciencia de policía*, se debe reconocer que toda ciencia posee un método, y esta no es la excepción. Los métodos de la *ciencia de policía* serán aquellos que aparecen como propios de las disciplinas que la integran. Se puede manifestar que el objeto de la “*ciencia de policía es el estudio sistemático y metódico de la policía como institución y como estructura*” (Origen, evolución, componentes funcionales y orgánicos, relaciones y fines) (Fentanes, 1971 15-16). De lo anterior se puede inferir que la *ciencia de policía* es una ciencia de hechos y normas culturales, histórica, finalística y valorativa, es el estudio sistemático del ente policía, sus causas, evolución y señalamiento de sus principios” (Londoño, 2009). Adicionalmente para abordar la *ciencia de policía* es necesario precisar qué aspecto debe considerarse como central dentro de la misma. En este sentido destacamos el “ente de policía” como eje articulador de la *ciencia de policía*. Cuando se refiere el “ente de policía” debe abordarse como fenómeno de estudio en cuanto deberá considerarse como su esencia (Londoño 2007, 87). Lo anterior implica observar el “ente de policía” como la naturaleza o el modo de ser del fenómeno policial en diversas expresiones que históricamente le ha caracterizado: derecho, administración, cuerpo social, cuerpo de doctrina, cuerpo institución, institución pura, estructura, proceso, intervención, función, poder, régimen, actividad, servicio, fuerza, control, reglamentación de la vida, técnica de gobierno, gubernamentalidad directa del Estado, mecanismo de razón de Estado, seguridad, entre otros.

Régimen de policía: Se entiende por régimen el Conjunto de normas o reglas que dirigen o gobiernan una cosa, o que definen la administración de un estado o de una entidad (RAE, 2011). A partir de lo anterior, “el régimen de policía lo integran diferentes conceptos como: la función de policía, el fin de policía, motivo de policía, medio de policía, policía administrativa, policía judicial, distinciones entre autoridades de policía y personal de policía y autoridades de policía administrativa” (Gómez, 1990, 24). El derecho de policía se refiere a las particularidades de la función preventiva del Estado, analiza el poder de policía y la noción del orden público externo o material, pone de presente los motivos y los medios de policía, detalla la organización del servicio, con su división de policía nacional y de policía local, enseña quienes pueden dictar reglamentos de policía y quienes son jefes del servicio, escudriña la naturaleza y finalidad de las sanciones de policía, a la vez que las enumera y estudia y por último explica los distintos procedimientos de la policía. (Pineda, 1955).

Por otro lado, se puede comprender que este concepto se encuentra constituido por un conjunto de normas de carácter nacional, departamental y municipal que regulan, por una parte, la función del Estado, orientada a asegurar su existencia en el orden interno y proteger la integridad de las personas en su vida, honra y bienes, y por otra parte, la conducta humana, con el fin de evitar el abuso de la libertad en perjuicio de la colectividad y del ejercicio de los derechos de todos. (Geonaga, 1982). Puede afirmarse entonces la existencia de un régimen de derecho de policía con sus postulados, instituciones, conceptos y desarrollos enmarcados dentro de lo preventivo cuyo fin es la convivencia pacífica al interior de una sociedad.

Como se ha podido evidenciar en la evolución de la ciencia de policía, el derecho de policía se ha constituido en una entidad jurídica autónoma frente a las demás ramas de los estudios del derecho. A partir de esa premisa se debe observar al derecho de policía como una disciplina con lenguaje e identidad concreta, donde podemos encontrar no solamente fundamentos, sino un marco de principios filosóficos, estos principios filosófico-policiales orientan la actividad policial desde las áreas humanistas jurídica, antropológica y políticamente. Han soportado el quehacer de la ciencia y profesión de las autoridades de policía lo anterior, independientemente de los preceptos constitucionales y legales que

demarcan las dinámicas de la convivencia social. Es importante destacar la clasificación de los principios que han guiado la actividad y por ende el derecho de policía se orientan en dos sentidos, en primer lugar los que fundamentan la función profesional y en segundo lugar los que fundamentan las relaciones comunitarias: En el primer aspecto, hacen parte la juridicidad, la limitación y control, la supremacía de lo nacional, la vocación en el cuerpo institución, la adaptabilidad al lugar de acción, la flexibilidad policial, la estabilidad, la inadecuación (o intromisión), la no improvisación, la no contradicción en policía, la coordinación y disponibilidad, la incidencia del Estado, el efecto político, la responsabilidad reflejada y la educación permanente. En el segundo caso, al igual que en lo anterior, se pueden destacar los siguientes aspectos: de la convivencia, de la indivisibilidad de la convivencia, de la corresponsabilidad, de la intimidad, de accesibilidad, del control de la comunidad, de la igualdad, de la codificación deontológica, la perfección profesional, la consagración de los deberes, la fundamentación de la ciencia policiaca, la variedad de perspectivas, la imposibilidad de reiteración, la penetración en la ontología de la ciencia, el saber de lo que se debe hacer, la primacía del derecho a la libertad personal, la corrupción per se es inmoral, la proclividad al control, la imposibilidad de sustracción al control y la prevención a través del diseño ambiental.

Como se observa la clasificación resaltada anteriormente permite comprender que, tratándose del derecho de policía, éste adquiere una naturaleza jurídica donde su función se ha venido adaptando de acuerdo con el régimen correspondiente al contexto social. Hay quienes manifiestan que este régimen puede ser de hecho, de derecho o de policía (Londoño 2009). Por otro lado, su fin es la armonía social (En el entendido de las relaciones interpersonales y con las instituciones), la convivencia sin alteraciones (En sus cuatro categorías seguridad, tranquilidad, salud pública y medio ambiente), el orden público (Sumisión a la Constitución, las leyes y en la obediencia que las autoridades hacen cumplir), la tranquilidad pública (Mantener el Estado en paz), la seguridad pública (Busca garantizar desde la prevención todos aquellos actos que puedan implicar un ataque a la integridad física de las personas o a la propiedad) y la salubridad pública (Se refiere a la prevención contra las epidemias o las enfermedades contagiosas)

Naturaleza civil de la policía: De conformidad con lo establecido por la Corte Constitucional en su sentencia C-24 de enero de 1994, "...La Policía Nacional se distingue entonces de las Fuerzas Militares, por la ausencia de disciplina castrense y por su naturaleza civil, lo cual implica que los inferiores son responsables de la ejecución de las órdenes que reciban. La Policía Nacional como autoridad administrativa, cumple funciones preventivas, más no represivas, salvo cuando actúa como colaboradora de las autoridades judiciales en ejercicio de la función de policía judicial. Este cuerpo policial tiene que actuar dentro del respeto de los derechos humanos (Ponal, 2011). El Artículo 218 de la Constitución Política de 1991 dispone al respecto: la Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la nación cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades pública, y para asegurar que los habitantes vivan en paz.

De la misma manera la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana), en su Artículo 10 dispone que las autoridades de policía poseen algunos deberes, de los cuales se destacan que además de cumplir la constitución y las leyes, deberán proteger las disposiciones de las autoridades en materia de convivencia y tendrán que conocer, aplicar y capacitarse en mecanismos alternativos de solución de conflictos y en rutas de acceso a la justicia. Ahora, en cuanto a que la policía sea un cuerpo armado, se requiere de su existencia y porte en la policía debido a la necesidad de lograr el cumplimiento de las normas de convivencia en caso de que las mismas sean transgredidas. Cabe aclarar que, de conformidad con la Constitución Política, las armas, a diferencia del ejército que se encuentran al servicio de la protección de la seguridad del Estado, deben estar al servicio de la protección de la sociedad. Al respecto es pertinente aclarar que el portar armas o tener su respaldo no da la calidad de "armado". Según los diccionarios jurídicos y de la lengua española solo son entidades o "Fuerzas Armadas" las militares. De lo contrario lo serían los organismos privados que portan armas" (Ponal, 2011, 8).

2.13 Función, poder y actividad de policía

Función: La función de policía puede considerarse como el objeto de conocimiento, lo cual refuerza el argumento que esta disciplina debe ser tratada no como una rama de otro

régimen jurídico sino como una ciencia propia. En esta misma línea, los límites entre derecho policivo y derecho penal se disuelven fácilmente, lo mismo sucede con el concepto de función de policía y función penal. Es más, el concepto de función de policía se diferencia y se aleja del concepto de función penal, otorgándole autonomía y vida propia.

“La función de Policía, no procede sino en principio de utilidad; toda su legitimidad reside en ésta; no espera un hecho malvado para actuar; no siempre coordina sus actos con una rigurosa justicia y entonces ocurre obre por vía de moderada coerción, puede realmente llegar a ser modificadora de la libertad humana, lo que se consciente en la vista de un bien mayor” (Carrara, 1988, 19).

Una diferencia clara entre estos dos conceptos radica en que mientras la función de policía es eminentemente preventiva, la función penal es de carácter represivo. La primera ha tratado con las contravenciones hoy día comportamientos contrarios a la convivencia según el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y la segunda con el delito. Esto ha sido desarrollado por diferentes planteamientos doctrinales, donde la principal diferencia entre función de policía y fin de policía radica en:

“La facultad reconocida a las autoridades encargadas de ejercer la atribución policiva, de emplear los medios adecuados para el mantenimiento del orden público. Constituye esa competencia jurídica asignada para hacer la ley policiva, mediante la cual se ejecutan los dictados de las normas generales (...) constituyendo el fin de policía el conservar y mantener el orden público, la organización social, asegurar la tranquilidad, la paz, la moralidad, la salubridad, la seguridad y el ornato público y preservar la integridad física de los asociados, su vida, honra y bienes. (Londoño, 1996, 27).

Las actuaciones hacia las cuales las autoridades de policía tienen una razón de ser, el cual está dirigido a la protección de la sociedad en términos de conservar y mantener el orden público, la organización social, asegurar la tranquilidad, la paz, la salubridad, la seguridad, la ecología y el ornato público y preservar la integridad física de los asociados, su vida, honra y bienes (Londoño 1996, 20). Lo anterior, destaca que el fin de policía lo constituye fundamentalmente la conservación del orden público, y es esta línea la que debe mantener el horizonte de las acciones del personal que cumple esta función

Poder: Este es uno de los conceptos que ha sido ampliamente desarrollado de manera teórica. En esta medida, se entiende como poder de policía la facultad que se le atribuye a la

autoridad de policía para utilizar las herramientas a su disposición para mantener el orden público. “Poder o facultad que tiene la administración para aplicar limitaciones a las actividades de los gobernados, con el fin de mantener el orden público” (Rodríguez, 2006, 29).

León Duguit dice al respecto “La ley da a la autoridad ciertos poderes particulares, llamados poderes de policía, en virtud de los cuales puede ésta tomar por anticipado, preventivamente ciertas medidas para impedir que se produzca un acto o un hecho contrario al derecho”. Pineda Castillo afirma que “poder, es lo mismo que la facultad para hacer algo. Se entiende por poder de policía la facultad de restringir la libertad de los individuos con el fin de conservar el orden público. Esta limitación puede adelantarse valiéndose de la coacción o coerción, mediante restricciones o compulsiones”. (Gómez, 1990, 67).

No debe confundirse poder de policía con el poder legislativo, pues por el segundo se entiende uno solo y el primero una función de éste. Sin embargo, el poder de policía no deja de ser importante pues a través del mismo se puede limitar derechos fundamentales como la libertad de las personas en pro de un bien más grande como lo es la convivencia pacífica. Este aspecto tiene importante relación tratándose del manejo que se realiza sobre las relaciones de la comunidad en general con las autoridades de policía.

Aparece entonces el uso de la fuerza como un mecanismo para mantener el orden público. La Corte Constitucional ha dicho al respecto:

“La Policía solo debe adoptar las medidas necesarias y eficaces para la conservación y restablecimiento del orden público. La adopción del remedio más enérgico –de entre varios posibles-, ha de ser la “última ratio” de la policía, lo cual muestra que la actividad en general está regida por el principio de necesidad, expresamente consagrado en el artículo 3 del Código de conducta para funcionarios encargados de aplicar la ley”, aprobado por la Asamblea de las Naciones Unidas por resolución 169-34 del 17 de diciembre de 1979, que establece que las autoridades solo utilizarán la fuerza en los casos estrictamente necesarios.

Igualmente, las medidas de policía deben ser proporcionales y razonables en atención a las circunstancias y al fin perseguido: debe entonces evitarse todo exceso innecesario. Así pues, los principios de proporcionalidad y razonabilidad que rigen todas las actuaciones de la administración pública adquieren particular trascendencia en materia de policía.

Directamente ligado a lo anterior, la extensión del poder de policía está en proporción inversa al valor constitucional de las libertades afectadas. Eso explica que en ciertas materias –como la regulación de los sitios públicos- el poder policial sea mucho más importante que en otros ámbitos de la vida social, como el derecho a la intimidad y a la inviolabilidad del domicilio.

El poder de policía se ejerce para preservar el orden público pero en beneficio del libre ejercicio de las libertades y derechos ciudadanos. No puede entonces traducirse en una supresión absoluta de las libertades.

Así mismo debe recordarse especialmente en esta materia la regla, por otra parte general a toda actividad administrativa, de la igualdad de los ciudadanos ante la ley. El ejercicio del poder de policía no puede traducirse en discriminaciones injustificadas de ciertos sectores de la población, puesto que todas las personas “recibirán la misma protección y trato de las autoridades.

Igualmente opera la máxima de que la policía debe obrar contra el perturbador del orden público, pero no contra quien ejercite legalmente sus derechos.

Por todo lo anterior, el ejercicio de la coacción de policía para fines distintos de los requeridos por el ordenamiento jurídico puede constituir no solo un problema de desviación de poder sino incluso el delito de abuso de autoridad por parte del funcionario o la autoridad administrativa”. (Gómez, 1990, 31)

Los titulares del poder de policía son: Congreso de la República, presidente de la República, Gobernadores, alcaldes, Asambleas Departamentales y Consejos Municipales. En esta medida el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana plantea en su artículo 11 el poder de policía como la facultad de expedir normas en materia de policía, que son de carácter general, impersonal y abstracto, ejercido por el Congreso de la República, para regular el ejercicio de la libertad, los derechos y los deberes constitucionales, para la convivencia y establecer los medios y las medidas correctivas en caso de su incumplimiento. Además, menciona el *poder subsidiario de policía* en cabeza de las Asambleas Departamentales y el Concejo de Bogotá; el *poder residual de policía* en cabeza de los demás concejos Distritales de policía y los concejos municipales; y el *poder extraordinario de policía* para la prevención del riesgo o ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad en cabeza de los gobernadores y alcaldes.

Actividad de Policía: Por medio de esta figura la cual posee efecto, se materializan los medios y medidas correctivas, de acuerdo con las atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias conferidas a los uniformados de Policía. Al

desplegarse se concretan y hacer cumplir las decisiones dictadas en ejercicio del poder y la función de Policía, a las cuales está subordinada.

La actividad de Policía es una labor estrictamente material y no jurídica, y su finalidad es la de preservar la convivencia y restablecer todos los comportamientos que la alteren. la *actividad* de policía requiere, en extremo, cumplir con el respeto de los derechos y libertades de las personas. La Corte Constitucional con relación a los límites sobre la *actividad* de policía, ha dicho en Sentencia C-024 de 1994:

"1- Siendo autoridad administrativa (policía administrativa) o que actúa bajo la dirección funcional de las autoridades judiciales (policía judicial), la Policía está sometida al principio de legalidad puesto que afecta libertades y derechos.

2. Toda medida de policía debe tender a asegurar el orden público; por tanto, encuentra su limitación allí donde comienzan las relaciones estrictamente privadas. De aquí que la policía tampoco pueda actuar a requerimiento de un particular para proteger sus intereses meramente privados; para esto está la Justicia ordinaria.

3. La policía sólo debe adoptar las medidas necesarias y eficaces para la conservación y restablecimiento del orden público. La adopción del remedio más enérgico -de entre los varios posibles-, ha de ser siempre la última ratio de la policía, lo cual muestra que la actividad policial en general está regida por el principio de necesidad, expresamente consagrado en el artículo 3° del "Código de conducta para funcionarios encargados de aplicar la ley", aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas por resolución 169/34 del 17 de diciembre de 1979, que establece que las autoridades sólo utilizarán la fuerza en los casos estrictamente necesarios.

4- Igualmente, las medidas de policía deben ser proporcionales y razonables en atención a las circunstancias y al fin perseguido: debe entonces evitarse todo exceso innecesario. Así pues, los principios de proporcionalidad y razonabilidad que rigen todas las actuaciones de la administración pública adquieren particular trascendencia en materia de policía.

5- Directamente ligado a lo anterior, la extensión del poder de policía está en proporción inversa al valor constitucional de las libertades afectadas. Eso explica que en ciertas materias - como la regulación de los sitios públicos- el poder policial sea mucho más importante que en otros ámbitos de la vida social, como el derecho a la intimidad y a la inviolabilidad del domicilio.

6- El poder de la policía se ejerce para preservar el orden público, pero en beneficio del libre ejercicio de las libertades y derechos ciudadanos. No puede entonces traducirse en una supresión absoluta de las libertades.

7. Así mismo debe recordarse especialmente en esta materia la regla, por otra parte general a toda actividad administrativa, de la igualdad de los ciudadanos ante la ley. El ejercicio del poder de policía no puede traducirse en discriminaciones injustificadas de ciertos sectores de la población, puesto que todas las personas "recibirán la misma protección y trato de las autoridades". (CP 13)

8. Igualmente opera la máxima de que la policía debe obrar contra el perturbador del orden público, pero no contra quien ejercite legalmente sus derechos.

Por todo lo anterior, el ejercicio de la coacción de policía para fines distintos de los queridos por el ordenamiento jurídico puede constituir no sólo un problema de desviación de poder sino incluso el delito de abuso de autoridad por parte del funcionario o la autoridad administrativa".

Con la entrada en vigencia de la Ley 1801 de 2016 Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, tanto el poder, la función y la actividad de policía giran en torno a la preservación de la convivencia, en sus cuatro (4) categorías seguridad, tranquilidad, salud y medio ambiente, transformando de manera sustancial la anterior finalidad en el Código Nacional de Policía de 1970 -Decreto 1355/70- que era el mantenimiento del orden público. En esta medida, el objeto que se señala en el artículo 1 del mencionado Código resalta:

“ Las disposiciones previstas en este Código son de carácter preventivo y buscan 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” (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana 2016, 9).

Cuadro No. 5
Poder, función y actividad de policía

Congreso de la República	Asambleas Departamentales y Concejo Distrital de Bogotá	Concejos Distritales y Municipales	Gobernadores y Alcaldes
Poder Principal	Poder Subsidiario	Poder Residual	Poder Extraordinario
Crear medios, medidas correctivas y el procedimiento de policía	Regular comportamientos propios de cada región que puedan afectar la convivencia, no regulados por el Congreso	Reglamentar residualmente los comportamientos que no hayan sido regulados por la ley o los reglamentos departamentales de Policía	Situaciones extraordinarias
Se cumplen a través de la Función de Policía	Se cumplen a través de la Función de Policía	Se materializan a través de la Actividad de Policía	Se materializan a través de la Actividad de Policía

Fuente: Elaboración propia

2.14 Comportamientos Contrarios a la Convivencia

Llamados anteriormente por la doctrina como motivos de policía o contravenciones de policía, con la llegada del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana se denominan *comportamientos contrarios a la convivencia* los cuales son postulados jurídicos que se relacionan en la Ley 1801 de 2016 y que no son permitidos hacer a los ciudadanos, con implicaciones jurídicas que se traducen en la imposición de correctivas en el evento de presentarse. Eran considerados bajo la normatividad anterior del Decreto 1355 de 1970 como motivos de policía y constituían todos los hechos que amenazaran o perturbaran el orden público, o sea la tranquilidad, la seguridad y la salubridad pública. Todos los hechos que teóricamente podían juzgarse como atentatorios del orden público, debían constituir en principio un motivo de policía, pero para que esta pudiera intervenir era necesario que tales hechos hubieran sido previamente determinados como suficiente justificación del empleo de los medios, o sea como motivo legal de policía (Lleras, 2009, 71).

Ahora, los comportamientos contrarios a la convivencia se endilgan a los ciudadanos que incurran en cualquiera de las **381** conductas que son señaladas en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y como medida de control se

facultan a las autoridades de policía en imponer medidas correctivas de conformidad a la ley. De igual forma en el caso de que el comportamiento contrario a la convivencia sea contrario a la ley penal, la autoridad de policía, la medida correctiva no podrá tener la misma naturaleza que la sanción prevista en materia penal. Esto quiere decir que en teoría las medidas correctivas no son vistas como una sanción, no obstante, socialmente son vistas de esta manera.

Gráfica No. 3
Comportamientos Contrarios a la Convivencia



Fuente: Elaboración propia

Para la presente investigación se tuvieron en cuenta los comportamientos contrarios a la convivencia que trae señalado el artículo 35 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana donde se regulan los comportamientos que afectan las relaciones entre las personas y las autoridades. Saber cuándo los derechos de una persona son afectados por la realización de comportamientos contrarios a la convivencia es prioritario, para poder entender que la reciprocidad es fundamental para la sana convivencia. Si las personas no son conscientes de que los comportamientos humanos tienen límites, se normaliza la transgresión de las normas, por tal motivo es imprescindible, impulsar o participar en procesos de sensibilización y entendimiento de cómo deben ser las pautas del buen vivir en sociedad.

Esto se aprende y transfiere en los diferentes ámbitos sociales. La familia, la escuela, el trabajo, entre otros, son escenarios donde confluyen tensiones, pero a su vez

facilitan la proyección y maduración de cualquier sociedad. Desde la primera infancia se deben transferir en los niños la importancia de cumplir las normas y reglas sociales. Sus implicaciones por el no cumplimiento y el reconocimiento de los derechos de todas las personas como sujetos de derechos. Es por ello que, la familia y sus miembros deberán comprometer esfuerzos afectivos y de formación, encaminados hacia cómo desarrollar el buen vivir, que respete y reconozca los límites de las acciones y sus implicaciones frente a incumplimientos.

El Estado también deberá ejercer sus competencias legales y constitucionales, para que permita garantizar el ejercicio de los derechos y la convivencia pacífica de la ciudadanía en general, sin importar su contexto rural o urbano. Para tal fin deberá proporcionar a la ciudadanía los escenarios suficientes que se requieran para hacer valer los derechos afectados cuando se vulneren a las normas de la convivencia. Por otro lado, se deben generar campañas publicitarias en los diferentes ámbitos sociales y dirigidos de manera diferencial, teniendo en cuenta el contexto, a fin de promocionar la convivencia pacífica y desarrollar acciones de prevención. Finalmente es necesario concebir y desarrollar políticas públicas que apunten a mejorar las relaciones, canalizar e invertir recursos en esta temática y por último formar ciudadanía e identidad cultural

Medios de policía: Atendiendo a la denominación de medios de policía, medio es todo aquello que sirve a un fin, es decir aquellos instrumentos previstos por la ley como lícitos para que la policía cumpla cabalmente con su objetivo final: la preservación y restauración de la convivencia y seguridad ciudadana. En este punto radica la principal diferencia con la anterior normatividad al Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, ya que el decreto 1355 de 1970 planteaba como principal intención al desplegar estos medios el mantener el orden público interno de la Nación esto a la luz de la Constitución de 1886.

Con la Constitución de 1991 y las facultades otorgadas por la ley las autoridades de policía y los funcionarios administrativos para que mantengan la convivencia. Para el cumplimiento de su fin esencial, los medios de policía se clasifican en medios materiales y medios inmateriales. Los primeros son el conjunto de instrumentos utilizados para el

desarrollo de la función y actividad de policía, para lo cual los funcionarios a quienes la constitución o la ley les ha otorgado el poder de policía y que son capaces de crear, o una situación jurídica general o una situación jurídica individual. Los segundos son aquellas manifestaciones verbales o escritas que transmiten decisiones de las autoridades de policía.

Según el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana define los medios de policía como “los instrumentos jurídicos con que cuentan las autoridades de competentes para el cumplimiento efectivo de la función y actividad de policía, así mismo como para la imposición de medidas correctivas” (Art. 149). Como se mencionó arriba los medios de policía pueden ser inmateriales o materiales y se agrupan de la siguiente manera en 20 tipos concretos:

- a) *Inmateriales*: manifestaciones verbales o escritas que transmiten decisiones de las autoridades de Policía, se clasifican en: Orden de Policía, permiso excepcional, reglamentos, autorización y mediación policial.
- b) *Materiales*: conjunto de instrumentos utilizados para el desarrollo de la función y actividad de Policía, se clasifican en: Traslado por protección, Retiro del sitio, Traslado para procedimiento policivo, Registro, Registro a persona, Registro a medios de transporte, Suspensión inmediata de actividad, **Ingreso a inmueble con orden escrita**⁴, Ingreso a inmueble sin orden escrita, Incautación, Incautación de armas de fuego, no convencionales, municiones y explosivos, Uso de la fuerza, Apreensión con fin judicial, Apoyo urgente de los particulares y Asistencia militar.

Reglamentos de policía: Los reglamentos son actos administrativos generales e impersonales, subordinados a normas superiores, dictados por las autoridades de policía, que buscan establecer condiciones para garantizar el ejercicio de las libertades y derechos y mantener el fin de la ciencia y del derecho de policía cual es la convivencia pacífica. De acuerdo con la Constitución Política, el reglamento de policía, en el contexto nacional corresponde al Presidente de la República en su calidad de suprema autoridad administrativa, bien sea que se expida con fundamento en la ley, de manera autónoma o subsidiaria. En lo

⁴ Numeral 8 del artículo 149 declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-334 de 17 de mayo de 2017, Magistrado Ponente Dr. José Antonio Cepeda Amarís.

departamental, la autoridad administrativa encargada de reglamentar lo relativo a la policía es el Gobernador y en subsidiario la Asamblea Departamental (Ponal, 2011).

Los reglamentos poseen características concretas pero para el presente caso de estudio, su característica fundamental que lo define con tal es que regula un motivo o asunto de policía. Si ese no es su fin esencial, no podrá llamarse reglamento de policía. Entre las características que se pueden destacar se encuentran:

- a. Es un acto jurídico de naturaleza objetiva, impersonal, general y abstracta.
- b. El reglamento implica una facultad reguladora de manera explicitada o de atribución en forma complementaria, autónoma o subsidiaria con respecto a la ley.
- c. El reglamento de policía tiene como finalidad exclusiva un asunto o motivo de policía. (Torres, 1995, 144).

Orden de policía: Las órdenes de policía son mandatos dados por autoridad competente a una persona o grupo de personas para asegurar el cumplimiento de las disposiciones de policía, que deben ser acatadas y obedecidas. En el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana se estipula en el artículo 150 que la orden de policía es un medio inmaterial de policía, donde se produce un mandato claro, preciso y conciso dirigido en forma individual o de carácter general, escrito o verbal, emanado de la autoridad de policía, para prevenir o superar comportamientos o hechos contrarios a la convivencia, o para restablecerla. Las órdenes de policía son de obligatorio cumplimiento. Las personas que las desobedezcan serán obligadas a cumplirlas a través, si es necesario, de los medios, medidas y procedimientos establecidos en este Código. Si la orden no fuere de inmediato cumplimiento, la autoridad conminará a la persona para que la cumpla en un plazo determinado, sin perjuicio de las acciones legales pertinentes.

De acuerdo con la doctrina vigente las características de la orden son:

- a. Deben fundarse en ley o reglamento.
- b. Deben ser claras, precisas y concisas.
- c. Deben impartirse a persona o grupo de personas individualizando de caso.

- d. Deben ser motivadas y escritas pero en caso de urgencia pueden ser verbales.
- e. El que las incumpla podrá ser obligado por la fuerza a cumplirlas.
- f. Pueden ser impugnadas por vía jerárquica, sin perjuicio de su cumplimiento.
- g. Pueden ser revocadas por quien las emite.
- h. Las órdenes deben comunicarse por cualquier medio idóneo como la prensa, la radio, la televisión, las señales, los avisos, los altavoces, el internet. (Ponal, 2011)

8.9 Uso de la fuerza y medios coercitivos.

El uso de la fuerza es un medio material de policía, que resulta ser necesario, proporcional y racional para el personal uniformado de policía, como el último recurso a utilizar para proteger derechos superiores, como lo son la vida, la integridad física de las personas, incluida ellos mismos y se puede utilizar sin mandato previo o escrito, esto para prevenir, impedir o superar la amenaza o perturbación de la convivencia y la seguridad pública, de acuerdo con la ley. Esto está contenido en el artículo 166 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

El uso de la fuerza se podrá utilizar en los siguientes casos: 1. Para prevenir la inminente o actual comisión de comportamientos contrarios a la convivencia, de conformidad con lo dispuesto en el régimen de policía y en otras normas. 2. Para hacer cumplir las medidas correctivas contempladas en este Código, las decisiones judiciales y obligaciones de ley, cuando exista oposición o resistencia. 3. Para defenderse o defender a otra persona de una violencia actual o inminente contra su integridad y la de sus bienes, o protegerla de peligro inminente y grave. 4. Para prevenir una emergencia o calamidad pública o evitar mayores peligros, daños o perjuicios, en caso de haber ocurrido la emergencia o calamidad pública. 5. Para hacer cumplir los medios inmateriales y materiales, cuando se presente oposición o resistencia, se apele a la amenaza, o a medios violentos.

Para León Duguit “El derecho sin la fuerza es la impotencia; la fuerza sin el derecho es la barbarie”. La fuerza es un medio subsidiario o accesorio pues implica que antes se debieron agotar todos los medios disponibles y solo como última instancia la fuerza debe ser utilizada.

Por otro lado, el Artículo 29 y ss. de la Constitución Nacional sostiene que la fuerza puede ser usada si es estrictamente necesaria en los siguientes eventos:

- a. Para hacer cumplir las órdenes de los jueces.
- b. Para impedir la comisión de hechos punibles
- c. Para vencer la resistencia de quien se opone a orden policial que debe cumplirse inmediatamente.
- d. Para evitar mayores peligros y perjuicios en caso de calamidad pública.
- e. Para asegurar la captura contra persona.
- f. Para defenderse o defender a otros de violencia actual e injusta contra persona, honra y bienes.
- g. Para proteger a las personas de peligros inminentes y graves.

2.15 Control Social

Referirse al control social en el marco de la presente investigación implica abordar el concepto desde perspectivas o teorías sociológicas, teniendo claro que desde posturas clásicas cualquier inclinación a favor de intervenir los comportamientos sociales es factible e imperativa para mantener patrones de orden social. Autores como Emilio Durkheim, Max Weber o Karl Marx, sentaron las bases teóricas que posteriormente han dado origen a las tendencias o modelos de sociedad que han permitido desarrollar de la mano el concepto de control social.

En todas las sociedades hay reglas y regulación, estas emanan del poder legítimo o no que administre un estado o controle un sector específico de la sociedad. Junto a ello existe control social como una forma de presión social informal y difusa, que tiene como objetivo evitar la conducta desviada (Macionis y Plummer, 1999, 207). La desviación no es una manifestación exclusivamente personal, depende de cómo esté organizada la sociedad. Para comprender los dispositivos de control social es necesario hacer una aproximación de acuerdo con la propuesta teórica específica:

Enfoques biológicos: Se enfocaron a explicar los comportamientos de las personas de acuerdo con los impulsos o instintos naturales de los sujetos. Por ejemplo, a finales del siglo XIX Cesare Lombroso (1835-1909) planteó la tesis de que los delincuentes poseían rasgos físicos determinados que les impulsa a cometer comportamientos contrarios o desviados (estreches de la frente, mandíbulas y pómulos prominentes, orejas separadas, vello abundante y brazos extremadamente largos). Esta tesis muy popular para su momento, se comprobaron falsas muy pronto (Macionis y Plummer, 1999, 207). William Sheldon planteó un argumento similar al afirmar que la constitución corporal predice la predisposición al delito, lo cual de igual forma fue rebatido, pero aún ciertas tendencias de investigación genética continúan explorando las conexiones entre biología y conducta contraria.

Enfoques psicológicos: Al igual que las explicaciones biológicas, las que provienen de la psicología suelen estar centradas en los rasgos individuales, de la personalidad de los sujetos. Si bien es cierto muchos de los rasgos de la personalidad son heredados, la mayoría de los psicólogos sostiene que antes de este legado, son las experiencias sociales las que moldean la personalidad de las personas (Macionis y Plummer, 1999, 208), es decir afirman que se producen por una socialización fallida (Reckless y Dinitz, 1967, 513) así lo plantearon.

Enfoques sociológicos: Estudios centrado en la determinación social de las conductas contrarias a la norma o desviadas. Se afirma desde estas orillas que las conductas desviadas varían según las normas sociales, se define desde algo que se denomina la cultura; además se define desviada una conducta o comportamiento, sólo cuando es definida así por los demás, es decir, por el entorno de sujetos; y por último por la capacidad de elaborar reglas, así como su quebrantamiento, no se distribuye de manera igual entre las personas. Por ejemplo, para Marx la ley es poco menos que una estrategia con la que los poderosos protegen sus intereses (Macionis y Plummer, 1999, 209).

“...a mediados del siglo XX, las primeras teorías que analizaban el control social y la desorganización social en el marco de la llamada Escuela de Chicago cedieron el paso a las teorías funcionalistas norteamericanas de Parsons y Merton, así como a la Teoría de Sistemas de Niklas Luhmann (más aún en Europa, una zona que fue mucho más proclive que la norteamericana a

entender la noción de control social en términos de control formal penal y punitivo). Y más tarde irían tomando cuerpo otras perspectivas del control social alternativas y muy diferentes, desde las teorías de la desviación social de un E.H. Sutherland a las de la reacción social y el etiquetaje de Lemert, Matza, Goffman, y las más radicales de la criminología crítica marxista y las teorías conflictuales (sin olvidar el impactante efecto del revisionismo radical de Foucault)” (Oliver, 2005, 1)

Bajo esta misma línea aparecen los estudios históricos que explican el control social de forma forzada y hasta contradictoria, más aún en obras colectivas que sin fundamento previo alguno, se aventuran a usar expresamente la noción de control social como categoría historiográfica aplicable a la corta y a la larga duración, a sus dimensiones formal e informal y a sus niveles macro, medio y micro (Oliver 2005, 3). Algunas veces se desconocen u obvian los significados del concepto de control social, otras ocasiones se asume de una forma acrítica respecto a una noción formalista del control social, es decir lo equipara como sinónimo de distintos controles en dos grandes niveles: a) como simples atributos que se añaden a categorías que definen mejor distintas situaciones de dominación social, política, económica, sociocultural o de género; o b) como diversidad de instancias de un control formal siempre vigilante, sancionador, represivo o punitivo. En algunas oportunidades el control social desde estos estudios historicistas es visto como expresión exclusiva de las coacciones y las violencias institucionales, permitiendo encasillar en este tema muchas estrategias o dispositivos de control, lo que genera mayores y profundos conflictos en las relaciones sociales y en las dinámicas de los procesos construidos desde el Estado y más concretamente en definir qué es susceptible de criminalización, represión y delimitación punitiva.

“A pesar de la amplitud teórica y de las imprecisiones conceptuales acumuladas, el concepto de control social sigue siendo una herramienta sociológica muy válida para el análisis de no pocas problemáticas actuales. De hecho, se está utilizando al elaborar proyectos sociológicos y para ejecutar planes políticos democratizadores de gran calado, e incluso distintas propuestas de participación ciudadana, como las que, precisamente, intentarían evitar la formación de una sociedad de control contrarrestando los modelos de control negativo (por ejemplo, el de los abusos policiales)” (Oliver 2005, 4)

Lo anterior resalta la existencia de modelos de control social negativo, entendidos como expresiones desbordadas desde aparatos institucionales y para nuestro medio se relacionan con la práctica de presuntos abusos policiales que se configuran ante la exigencia de derechos de la ciudadanía y de movilizaciones sociales que son altamente controladas por la fuerza pública. Esto daría origen a lo que se denomina *control social penal*, como respuesta radical a opciones que se basan en la reformulación del contrato social, desde consensos democráticos y garantistas. Bajo este enfoque el marco de la norma penal y criminológico cumpliría funciones de control social tanto de orientación social frente a ciertos conflictos sociales, como a la de legitimación del poder. Desde el pensamiento penalista y criminológico se puede observar que en el campo de la polémica existen dos grandes visiones: la más idealista del “control social del consenso” y la que prefiere definirlo en términos materiales de “control jurídico-penal del Estado”, es decir, aquel que se ejerce principalmente en términos normativo-coactivos a través de agencias de control punitivo como los cuerpos policiales, la jurisdicción y la administración penales y las instituciones penitenciarias. (Bergalli, 1996. 23)

Como es obvio este enfoque de los instrumentos de control social desde la órbita de la norma penal del Estado, genera respuestas o alternativas como el estructural-funcionalista que define el control social como un sistema configurador del orden social que actúa en un doble sentido: a) desde la promoción de la socialización de los ciudadanos y b) desde la actuación sancionadora contra las desviaciones, a través de instituciones sociales como la escuela, la familia o la comunidad, así como en un segundo nivel a partir de la opinión pública, los tribunales, la policía o las cárceles, en estos subyacen subsistemas de control.

Autorregulación: como una de las formas de ejercer el control social se desprende de la manera informal que la sociedad interviene en las relaciones sociales, frente a un Estado que poco interviene genera procesos de autorregulación. Inicialmente las teorías del control social estaban enfocadas al mantenimiento de la cohesión social evitando las consecuencias de la sociedad industrializada, posteriormente surgen las teorías sistémicas las cuales se enfocaban

en intervenir todo acto generador de desorden, ya que según esta línea el mismo conllevaba a la materialización del delito y a la guerra de clases, por lo tanto para evitarlo era necesario activar las instituciones de control que genera la propia sociedad (Oliver, 2005, 8).

Es por ello que instituciones sociales como la educación, las costumbres, el sistema de creencias, la sugestión social, las ceremonias, la familia, etc., son espacios donde las personas tienen una mayor influencia sobre sus vidas y se convierten en referentes directos de regulación en los sujetos los cuales son elaborados e interiorizados en las personas. El interaccionismo simbólico de G.H. Mead y los procesos de internalización del control social, se enfocan hacia esta línea y fundamentalmente pretendían que desde la socialización de los individuos se lograría un amplio objetivo comunitario basado en el autocontrol (auto-policía), como un orden social autorregulado en una sociedad democrática y capitalista.

Esta tendencia fue influyente hasta mediados del siglo XX, cuando se comenzaron a construir políticas de control social basados en el intervencionismo radical de los estados, donde la premisa fundamental es en protección y desarrollo del estado de derecho. En esta línea se planteaba cero tolerancia hacia la delincuencia menor y hacia los desórdenes producidos por la nueva pobreza, dando paso al posicionamiento de las políticas neoliberales que buscaron a su vez el desmonte de iniciativas de protección social y del Estado de Bienestar. También surgen desde este enfoque neoliberal, propuestas que buscan unir la noción de control social a proyectos de transformación social, por medio de la creación de capital social comunitario y democracia participativa, en este caso se destacan los modelos de policía de proximidad y la puesta en marcha de programas de participación ciudadana en la prevención y control del delito (Oliver 2005, 8). Estos planteamientos son clasificados dentro de los ejercicios de la nueva prevención.

Tenencia historicista (Michael Foucault): la evolución y desarrollo social va de la mano del surgimiento de los modelos de organización social que van desde la creación de las grandes ciudades como centros de poder y gestión económica, hasta la implementación de sistemas de regulación basados en las normas jurídicas que han sido difundidas desde el

surgimiento del estado liberal. Como se producen nuevas relaciones económicas desde la edad media, han surgido de igual forma nuevos modelos de control, los cuales desde enfoques como el dado por Michael Foucault y que más concretamente en su obra *Vigilar Castigar*, muestran la manera en que los gobiernos que se basan en el surgimiento del nuevo capital, identifican en las personas el objeto máspreciado sobre el cual recaerán todas las políticas de control social.

En este sentido, se trata del cuerpo de los sujetos y la manera en que se pueden moldear patrones de comportamiento a partir del control de sus espacios y la limitación de la libertad. Como este autor lo plantea, se cambia de puesta en escena, sustituyéndose el montaje e intervención en torno al cuerpo y lo que se producía en materia punitiva sobre el cuerpo de los imputados, a la rutinización y modelaje sistemático y cronológico en espacios para la aplicación de la nueva tortura sutil y efectiva como lo son los reformatorios, las cárceles, los monasterios hasta los espacios educativos (Foucault 2003, 73).

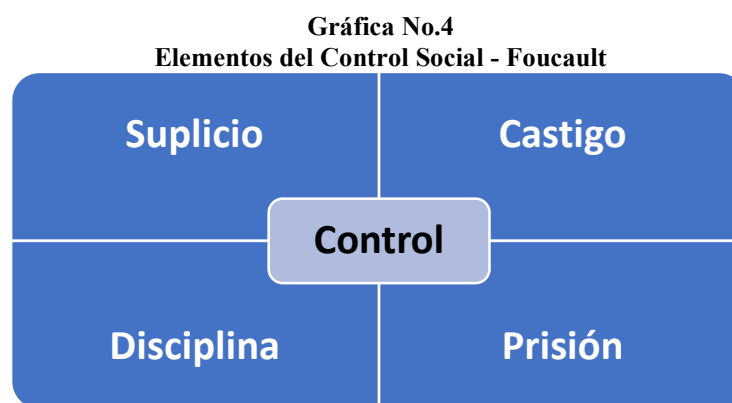
“A lo largo de todo el siglo XVIII, en el interior y en el exterior del aparato judicial, en la práctica penal cotidiana como en la crítica de las instituciones, se advierte la formación de una nueva estrategia para el ejercicio del poder de castigar. Y la "reforma" propiamente dicha, tal como se formula en las teorías del derecho o tal como se esquematiza en los proyectos, es la prolongación política o filosófica de esta estrategia, con sus objetivos primeros: hacer del castigo y de la represión de los ilegalismos una función regular, extensiva a la sociedad; no castigar menos, sino castigar mejor; castigar con una severidad atenuada quizá, pero para castigar con más universalidad y necesidad; introducir el poder de castigar más profundamente en el cuerpo social.” (Foucault 2003, 76).

De acuerdo a este postulado, el castigo penal ha sido una función generalizada, el cual se debe dirigir al cuerpo social y a cada uno de sus sujetos, lo cual abre paso a establecer el tipo de "medida" y de la economía del poder de castigar. Es el derecho que la sociedad posee para castigar al individuo que transgrede el ordenamiento social, lo cual según Foucault es una lucha desigual, ya que de un lado se encuentran todas las fuerzas, todo el poder lo que denomina todos los derechos que se reservan el derecho a castigar y por otro lado, el traidor

o monstruo, donde el derecho de castigar se traslada de la venganza del soberano a la defensa de la sociedad (Foucault 2003, 84).

Ahora bajo ¿qué medida se debe implementar o desplegar un castigo hacia quien incumpla las normas? Podría traerse a colación una justa proporción de beneficio de acuerdo a lo obtenido desde quien lo cause, y la dosificación dada desde quien ostente la facultad de castigar. "Para que el castigo produzca el efecto que se debe esperar de él basta que el daño que causa exceda el beneficio que el culpable ha obtenido del crimen." (Beccaria, 55), según Foucault regla de la cantidad mínima.

Según Foucault existen cuatro (4) grandes estrategias que giran en torno al control social las cuales poseen elementos y características que definen los niveles e intensidades de la intervención del Estado a través de la historia misma de la sociedad moderna.



Fuente: Elaboración propia – Adaptado Vigilar y Castigar

El Suplicio: Se ha conformado por el poder penal, el poder político, la venganza legal y el cuerpo de los sujetos. Se caracterizó en su momento histórico por los siguientes elementos, los cuales muchos se encuentran vigentes, pero se desarrollan en escenarios y escenas diferentes:

1. Espectáculo Punitivo
2. Aplicación Pública de la Pena
3. Se incitaba a desórdenes públicos

4. Condenado: Objeto de Admiración
5. El cuerpo como la parte más oculta del proceso penal.
6. El cuerpo se toma como un medio para privar al delincuente de la libertad.
7. El objeto de la operación punitiva pasa a ser el alma.
8. La aparición de toda una serie de expertos (psiquiatras, educadores, funcionarios...) alrededor del castigo

El Castigo: Desde la aparición del Estado moderno quien detente el poder ejerce las condiciones y parámetros de los castigos a sus subordinados. Es visto como una nueva estrategia del castigo, se aumenta frente a delitos contra la propiedad privada, se desarrolla como instrumento de prevención del delito y se asume como un imperativo para la protección de la sociedad. Se han definido unas reglas para su imposición y desarrollo:

1. Regla de la cantidad mínima: Castigo supera en un poco el beneficio del autor.
2. Regla de la idealidad suficiente: Que el castigo sea desventajoso para el delincuente.
3. Regla de los efectos laterales: Los efectos más intensos no se deben producir en el culpable, sino en los que pudieran llegar a serlo.
4. Regla de la certidumbre absoluta: Seguridad de que el delito va a ser castigado y no quedar impune. Aparato de justicia con órgano de vigilancia: la policía.
5. Regla de la verdad común: La investigación abandona el antiguo modelo inquisitorial para adoptar el de la investigación empírica.
6. Regla de la especificidad óptima: Es necesario que todas las infracciones estén especificadas. Además, debe haber una individualización de las penas.

En esta medida, los castigos deberán ser lo menos arbitrarios posible, donde el vínculo entre delito y castigo debe ser inmediato. Hay que basarse en los intereses del posible delincuente: si el interés es la fuerza que mueve al delito, hay que utilizar esa misma fuerza para evitarlo. Es necesaria una modulación temporal: Una pena definitiva supone que el delincuente regenerado vuelva a la sociedad. El castigo afecta sobre todo a los posibles delincuentes: Los castigos deben ser una retribución del culpable a la Sociedad por el crimen

que los ha perjudicado. El castigo público debe ser como un libro de lectura, en donde puedan leerse las propias leyes; los castigos deben ser una escuela y no una fiesta.

La Prisión: Para Foucault este espacio es el escenario de castigo universal, puede variar en el tiempo, pero difícilmente desaparece y estará diseñado como un aparato para los individuos. Resalta las siguientes características:

1. Aislamiento del condenado. Garantiza que el poder se ejercerá sobre él con la máxima intensidad.
2. El trabajo. Agente de la transformación penitenciaria. Transforma al penado en individuo funcional a la sociedad industrial.
3. Modulación de la pena. Permite cuantificar exactamente las penas y graduarlas según las circunstancias. Roles de autoridades penitenciarias.
4. Transformadora de Sujetos. Resocializa y modifica almas del penado.
5. Modelo técnico-médico de curación y normalización. Lo penal y lo psiquiátrico se entremezclan.
6. Conocimiento “científico” de los criminales. Aparece la criminología como ciencia.
7. Aparato de Saber. Observatorio permanente de la conducta

“Pero la evidencia de la prisión se funda también sobre su papel, supuesto o exigido, de aparato de transformar los individuos. ¿Cómo no sería la prisión inmediatamente aceptada, ya que no hace al encerrar, al corregir, al volver dócil, sino reproducir, aunque tenga que acentuarlos un poco, todos los mecanismos que se encuentran en el cuerpo social? La prisión: un cuartel un tanto estricto, una escuela sin indulgencia, un taller sombrío; pero, en el límite, nada de cualitativamente distinto. Este doble fundamento — jurídico-económico de una parte, técnico-disciplinario de otra— ha hecho aparecer la prisión como la forma más inmediata y más civilizada de todas las penas. Y es este doble funcionamiento el que le ha dado inmediatamente su solidez. Una cosa es clara, en efecto: la prisión no ha sido al principio una privación de libertad a la cual se le confiriera a continuación una función técnica de corrección; ha sido desde el comienzo una "detención legal" encargada de un suplemento correctivo, o también, una empresa de modificación de los individuos que la privación de libertad permite hacer funcionar en el sistema

legal. En suma, el encarcelamiento penal, desde el principio del siglo XIX, ha cubierto a la vez la privación de la libertad y la transformación técnica de los individuos” (Foucault 2003, 213).

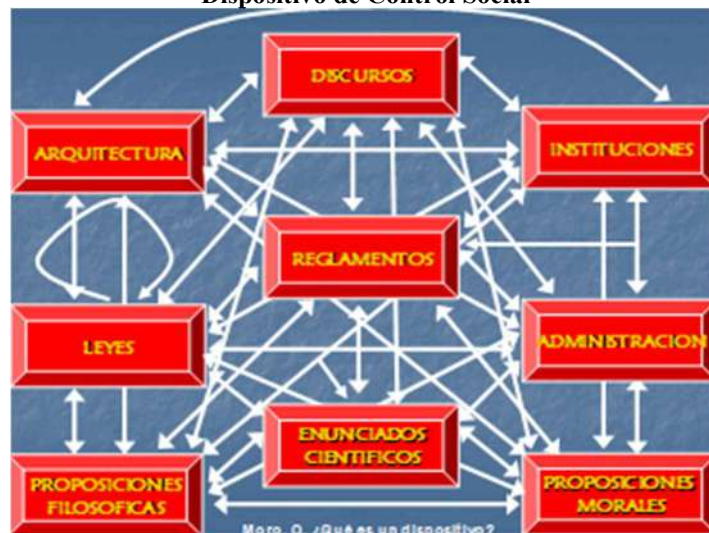
La prisión para Foucault, es el lugar de ejecución de la pena y es a la vez lugar de observación de los individuos castigados en dos niveles uno de vigilancia y otro de conocimiento de la conducta detenido. Y según su crítica las prisiones deben ser concebidas como un lugar de formación para un saber clínico sobre los penados, donde estos serán objeto de “tratamientos” frente a enfermedades morales. Para ello existen dos dispositivos concretos: a) el preso deberá ser vigilado constantemente y b) se tomarán notas de su comportamiento. Esto se muestra como una estrategia de poder, lo cual se dispone desde una construcción panóptica.

El Panóptico llegó a ser alrededor de los años 1830-1840 el programa arquitectónico de la mayoría de los proyectos de prisión. Era la manera más directa de traducir "en la piedra la inteligencia de la disciplina"; de hacer la arquitectura transparente a la gestión del poder; de permitir que la fuerza o las coacciones violentas se sustituyan por la eficacia benigna de una vigilancia sin falla; de ordenar el espacio a la reciente humanización de los códigos y a la nueva teoría penitenciaria: "La autoridad de una parte, y el arquitecto de otra, tienen, pues, que saber si las prisiones deben estar combinadas en el sentido del suavizamiento de las penas o en un sistema de enmienda de los culpables y conforme a una legislación que, remontándose al origen de los vicios del pueblo, se torna un principio regenerador de las virtudes que debe practicar” (Foucault 2003, 230).

La Disciplina: El sujeto posee tres ejes fundamentales saber, poder y ética, sobre ellos fluyen las estrategias para su disciplina, para lo cual es necesario construir y transmitir “discursos verdaderos” que manipularán su deseo, esto con miras a su subjetivación vista como un dispositivo de control. Para realizar esto se despliega:

1. Estrategias: que supone que se trata de cierta manipulación de relaciones de fuerza, bien para desarrollarlas en una dirección concreta, bien para bloquearlas, o para estabilizarlas, utilizarlas, etc.
2. Conjunto heterogéneo que incluye discursos, instituciones, instalaciones arquitectónicas, decisiones reglamentarias, leyes, medidas administrativas, enunciados científicos, proposiciones filosóficas, morales, filantrópicas, lo dicho y también lo no-dicho.
3. Se halla pues siempre inscrito en un juego de poder y del saber, y generan condicionadores, límites, referencias. Esto como pilar fundamental para el entendimiento de cómo se moldean las conductas de los sujetos a partir de los dispositivos que interiorizan patrones y conductas de comportamientos controlables y medibles.

Gráfica No. 5
Dispositivo de Control Social



Fuente: Elaboración adaptada

Se destacan los siguientes elementos para su análisis: 1) Red de relaciones que se pueden establecer entre elementos heterogéneos; 2) Establece la "naturaleza" del nexo que puede aparecer entre los elementos heterogéneos. 3) Tiene la función de la estrategia, es decir, que

nace para responder a una urgencia. 4) El dispositivo se define también por su génesis, es decir, por su objetivo estratégico y, o, por su configuración. 5) El Dispositivo una vez constituido permanece. Sin embargo, en él se da un proceso de continuo "cambio" "moldeamiento", lo cual se puede ver o inferir en diferentes sistemas sociales como lo sería el escolar.

2.16 Teorías sociológicas

Los apuntes en torno al control social hacen referencia a que la totalidad de sistemas, instituciones, colectivos y hábitos individuales que existen en todo grupo o sociedad destinados a su autocontrol, es una necesidad para su subsistencia. También, toda colectividad realiza un control social de sus miembros, de sí misma, para poder avanzar en el tiempo, y para asegurar las condiciones de reproducción de valores y condiciones de existencia. Las sociedades integran parte de las técnicas de control, vigilancia, corrección, etc., que han servido en sociedades anteriores, hay un acumulado que se transfiere en la medida de la evolución de los conglomerados sociales. La necesidad de controlar las ocupaciones o desempeños (Trabajo) de los sujetos y su cotidianidad, ha sido una preocupación constante en las diferentes estructuras y desarrollos del poder o autoridad presentes en todas las culturas. Las instituciones de los estados a lo largo de la historia han acompañado a las personas.

El concepto de control social ha sido históricamente diverso como se puede inferir. Lo es cuando vamos más atrás de los modelos modernos de sociedad de clases y en cierto sentido incluso al sobrepasar el tiempo del paradigma demoliberal que ha acabado dominando el campo de las ideologías políticas en la modernidad tardía. Y aunque es cierto que esto mismo ocurre con otros tantos conceptos sociológicos (como el de diferenciación social o el de capital social), en el caso que nos ocupa la falta de precisión no es tautológica porque su desdibujamiento deviene de la propia historia del concepto y las teorías sociológicas y filosóficas que, más que definirlo, lo han aplicado durante el siglo XX (Oliver, 2005,1).

Teoría funcionalista: Si influencia a comienzos del siglo pasado original de Inglaterra, según esta teoría los delitos o comportamientos desviados o contrarios resultan servir para mantener un equilibrio social. De esta tendencia se destacan Emilio Durkheim, Talcott Parsons, Herbert Spencer, Bronslaw Milanowski y Robert Merton. Inicialmente Durkheim quien al escribir sobre la desviación concluye no existe nada anormal a la desviación y la misma cumple cuatro funciones trascendentales para la sociedad: 1) La desviación contribuye a consolidar los valores y normas culturales; 2) La respuesta a la desviación contribuye a clarificar las barreras morales; c) La respuesta a la desviación fomenta la unidad social; y 4) La desviación fomenta el cambio social (Macionis y Plummer, 1999, 209). Durkheim manifiesta que los actos o hechos sociales que transgreden las normas sociales conducen a reflexionar sobre la naturaleza de esas normas y si es conveniente seguir manteniéndolas. Es por ello que, las conductas contrarias invitan a repensar los grados de tolerancia y establecer los límites morales de una sociedad que varían con el tiempo, en otras palabras, lo que hoy puede ser considerado como contrario o desviado, mañana ya no.

Interaccionismo simbólico: Según esta línea, no existe ningún comportamiento o actitud que se deba considerar desviada por definición. La desviación siempre vendrá definida por la reacción de los demás y varían de acuerdo con cada contexto. La etiqueta o estigma que se endilga a quien presente conductas desviadas o contrarias, puede incidir la reiteración de este tipo de conducta. Para el interaccionismo simbólico la sociedad al ser un producto de las interacciones sociales cotidianas entre los individuos, las personas asignan símbolos y crean significados en virtud de esas interacciones. Se fundamenta en 3 premisas: 1) Las personas orientan sus actos hacia las cosas en función de lo que estas significan para él; 2) El significado de las cosas se deriva o surge de la interacción social que cada cual mantiene con su prójimo; 3) Los significados se manipulan y modifican mediante un proceso interpretativo desarrollado por la persona al enfrentarse con las cosas que se va hallando a su paso.

Teoría del conflicto: Aborda las acciones que realiza cada persona o grupo, una organización o la sociedad, en sentido amplio, para lograr el máximo beneficio, algo que a su vez genera cambio social, político y revoluciones. Constituye una de las grandes escuelas

de pensamiento sociológico moderno y está construida desde los diversos puntos de vista de expertos y pensadores que durante las décadas de los 50 y 60 la desarrollaron, estrechamente ligada a la teoría de juegos y a los planteamientos sobre la negociación. Se destacan en estos estudios Max Gluckmany, Ralf Dahrendorf, Thomas Schelling y Randall Collins; y sus influencias directas están en los planteamientos de Karl Marx, Gumplivicz Ludwig y Georg Simmel. Esta teoría trata de demostrar que la desviación o comportamientos contrarios son el resultado de las desigualdades existentes socialmente y la manera en que está distribuido el poder. Se sostiene que la causa principal de los delitos o conductas desviadas son las desigualdades de clase, raciales, étnicas o de género. Primero, las normas de cualquier contexto social no son neutras, sino que favorecen a ciertos sectores sociales con privilegios, los cuales según Marx se apoyan en la ley para proteger sus intereses (Macionis y Plummer, 1999, 216). “La justicia capitalista está hecha por la clase capitalista, para la clase capitalista, y en contra de la clase trabajadora” (Quinney, 1980, 7)

Tabla No. 6
Percepciones clásicas sobre el control social

Clásico	Postulados	Control Social
Karl Marx	<ul style="list-style-type: none"> - Análisis Sistema Capitalista (Estructura y funcionamiento) - Injerencia de la Clase Obrera - Hace reparos a la separación de los hombres en clases (Explotación) - Estado Socialista, a partir de la Experiencia de la Comuna de Paris - Ataca el <i>idealismo</i> (Dios, Idea Absoluta, Realidad Subjetiva) desde el <i>materialismo</i> (Realidad Objetiva – sobre el Conocimiento-, Dialéctica –contradicciones-. - Estructura (Sociedad en Conjunto) Vs Superestructura (Intelecto humano e instituciones del Estado) 	<ul style="list-style-type: none"> - Implementación de instrumentos críticos destinados a la emancipación. - Ruptura de la clasificación de Individuos. - El control social es un instrumento acondicionador en medio de las necesidades del mercado. - El Control Social se da a partir de la <i>explotación</i> de una clase social sobre otra.
Emilio Durkheim	<ul style="list-style-type: none"> - Perfeccionó los postulados Positivistas (Método Hipotético Deductivo) - La Función de la Sociología es descubrir “Hechos Sociales Estructurales” - Fundador de líneas <i>funcionalistas</i> y <i>estructuralistas</i>, es la sociedad la que determina los modos de pensar y actuar de las personas - Durkheim se preguntaba ¿cómo asegurar la cohesión social, el orden, la industria, la dinámica social? a) 	<ul style="list-style-type: none"> - Control Social: Se da a partir de Leyes Represivas (procesos de cambio) —Ley restitutiva (Fortalecer vínculos sociales, institucionales y creencias) - Todos los individuos dependen de la infinita Cadena de Trabajadores. división social del trabajo.

	<p>Creando Leyes y Explicaciones Científicas; b) Solucionar Problemas Sociales.</p> <ul style="list-style-type: none"> - La Felicidad debe buscarse hasta los límites de las capacidades de los sujetos. Esto lo define la ley. - La ley debe dictarse por la autoridad legítima (Respeto y Veneración) - La Sociedad a través de la Autoridad, cohesiona y determina. - La autodeterminación y el individualismo son ilusiones. 	<ul style="list-style-type: none"> - Anomia: Ruptura del equilibrio social. La anomia es el mal que sufre una sociedad a causa de la ausencia de reglas morales y reglas jurídicas, es decir, es la ausencia de la norma
Max Weber	<ul style="list-style-type: none"> - Parte desde el individuo ya que sólo él puede actuar con intencionalidad. - Estudió la sociedad a partir del estudio de las religiones: Ideas Puritanas Vs. Confucionismos. - La Sociología, debe entender y explicar la Vida Social a partir de las creencias, intenciones, valores y significados (Factores objetivos). - La Religión es uno de los aspectos más importantes que influyeron en el desarrollo de las culturas occidental y oriental. - Sostiene que la acumulación siempre ha existido y no es exclusiva del capitalismo. - La religión ha sido el elemento del desarrollo de las sociedades occidentales. - Todo lo anterior los une la racionalidad. que es el verdadero motor de occidente 	<ul style="list-style-type: none"> - Weber plantea un modelo de control social que persigue como objetivos la eficiencia y la racionalidad. - Todo está determinado por la estructura social. Las metas para los sujetos ya están definidas. - Entre las tendencias de las personas identificadas por Weber estaban; a) la ambición de ganancias con un mínimo esfuerzo, b) la idea de que el trabajo es una maldición y una carga que debe evitarse, especialmente cuando las ganancias exceden lo que es necesario para una vida modesta.

Fuente: Elaboración propia

A manera de colofón de este apartado, el control social se refiere a los esfuerzos de un grupo o sociedad para regularse, implica motivar a las personas para que se comporten de determinada forma beneficiando intereses colectivos. Depende de la colaboración voluntaria y/o condescendencia, pero siempre lleva consigo una amenaza. Funciona en diferentes niveles y genera procesos de interiorización individual y cultural. A partir de lo anterior, se puede definir como *el conjunto de acciones, medios, procesos que realizan las personas, los grupos o una sociedad con el objetivo de mantener el orden social* (Marescalchi y otros, 2018, 262). Su objetivo es mantener el cumplimiento de las leyes, el orden público, la seguridad y la convivencia. Su clasificación ha tenido un desarrollo que se concentra en torno a dos tipos de formas, que dependen de la fuente o manera en que se dispone socialmente en las personas, estos pueden ser formales o informales:

Tabla No. 7
Control Social

FORMALES	INFORMALES
<ul style="list-style-type: none"> - Presión directa y oficial - Se aplican desde instituciones del Estado o el Establecimiento - Tiene que ser coercitivo - Es legítimo y legal - Implica ejercicio de poder para regular comportamientos - Va de la mano del desarrollo normativo legal - Debe estar armonizado con el desarrollo social - No siempre se reconocen explícitamente - Son necesarios 	<ul style="list-style-type: none"> - Presión no oficial - Se aplica desde las personas desde las instituciones sociológicas - No siempre se reconocen explícitamente - Positiva: alabanza, sonrisa, beso. - Negativo: ostracismo, ridiculizar, amenazas (Verbales o Físicas) - Se entrelazan en la vida cotidiana - Pueden pasar desapercibidos - Genera Vergüenza - Responden a la Desaprobación Social - Predice comportamientos - Transmiten normas, hábitos y valores

Fuente: Elaboración propia

2.17 Marco básico de la Convivencia

Con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, se han impulsado programas y políticas públicas que buscan proteger las buenas relaciones entre las personas, el espacio público, la convivencia pacífica, la resolución y transformación de conflictos, la cultura de la legalidad y la educación social. No obstante, el comportamiento de la ciudadanía en las relaciones con las autoridades no se ha podido asimilar de la mejor forma, no solamente por el desconocimiento en muchas ocasiones, sino por la manera inadecuada de ejercer los controles y el comportamiento de las autoridades al realizar los procedimientos policiales. De lo anterior es oportuno resaltar sobre la necesidad de apropiar y entender la regulación que existe en materia de la interacción entre las personas y las autoridades de policía. En los procesos de interacción entre las personas se logran identificar reglas de carácter social, moral y jurídico (Burbano, 2009). Las reglas morales y sociales se enfocan a guiar los comportamientos de las personas en ciertas circunstancias, donde la ley, la moral y la cultura funcionan como tensores de regulación de los individuos.

Introducir patrones de comportamiento en la ciudadanía es el propósito del desarrollo de las políticas públicas. Para el caso de Bogotá se puede destacar que durante la administración de Antanas Mockus se obtuvieron resultados en este sentido, donde la

ciudadanía entendió la necesidad e importancia de saber convivir sin necesidad de esperar siempre el elemento coercitivo. No obstante, es natural que sigan existiendo problemas al momento de desarrollarse la interacción ente ciudadanos y a eso hay que sumarle la llegada del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, el cual ha proporcionado de manera desbordada 381 tipos contravencionales sobre los cuales perfectamente un desacato por más sencillo que sea configura el comportamiento del artículo 35 numerales 1 y 2.

El Código Nacional de Policía como norma básica de convivencia ciudadana busca que las personas cumplan las reglas por iniciativa autónoma, no obstante, existe de manera latente la amenaza legítima de ser objeto de una multa. Las normas que allí se plantean definen implicaciones que se traducen en la imposición de la medida correctiva de multa, la cual es señalada por el policía uniformado, pero quien la puede imponer es el inspector de policía. Las reglas previstas en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana contienen una descripción de comportamientos contrarios a la convivencia, estos tienen diferentes caracteres, algunos son restrictivos o prohibitivos, otros limitan actividades, de igual forma los hay que regulan la relación de las personas entre sí o con las autoridades. Es en este último caso donde surge el tipo de comportamiento contrario a la convivencia que centra la presente investigación. Se podría destacar que este contenido de análisis no es del todo claro y sus verbos lo convierten en un texto que debe ser analizado sobre cada particularidad en la cual se aplique. No se pueden comprender con simple abstracción o aprendizaje por observación (Bandura, 1986).

“Incumplir, desacatar desconocer o impedir la función o la orden de policía”. Del anterior texto se deduce que la configuración de la conducta se establece cuando la persona al momento de entablar el contacto con la autoridad de policía incumple una orden de policía, la desacata o la impide.

2.18 Convivencia y reglas

Según Antanas Mockus el concepto de “Convivencia” surgió y se adaptó en Hispanoamérica, donde su idea central es resumir el ideal de una vida en común entre grupos

cultural, social o políticamente diversos (Muckus, 2002, 1). Para vivir sin riesgos entre las personas resulta necesario aceptar las diferencias, donde lo fundamental es *tolerar la diversidad* y su expresión se traduce en la *ausencia de violencia*. Los principales elementos de tolerar la diversidad son: a) Transformación de identidades y sus mecanismos de reproducción, sin desplegar exclusiones; b) Aceptar las opciones tradicionales (religiosas, políticas, filosóficas) aceptando la diversidad de los proyectos sociales; c) Ampliación del campo de celebración de acuerdos por consenso alejándose de las costumbres. A su vez, ausencia de violencia implica: a) Excluir acciones violentas mediante reglas compartidas (legales o culturales) o reglas fijas o interiorizadas morales; b) Universalización de competencias para resolver pacíficamente los conflictos (Muckus, 2002, 1).

Es así como se presentan las reglas las cuales deben ser compartidas e interiorizadas de manera individual y colectiva. En la medida que se presenten más reglas compartidas, se genera mayor identidad común y viceversa. Coincidir en las reglas es aceptarse en lo fundamental y poder diferenciarse desde la diversidad y con respeto. La existencia de distintas opciones religiosas, filosóficas o políticas debe conducir al logro de acuerdos y buscar reglas comunes, inclusive desde tradiciones distintas.

“Además de mutua tolerancia y ausencia de violencia, convivir sugiere procesos de construcción y estabilización de ese “vivir juntos”: en su contenido máximo, convivir podría significar armonizar los procesos de reproducción económica y cultura” (Muckus, 2002, 2).

Las reglas siempre existirán en los contextos sociales y en la medida del transcurso de las transformaciones se incrementan o cambian las estrategias de respetarlas. En la modernidad se han precisado 3 tipos: la legal, la moral y la cultural. Cada una de ellas posee un esquema distinto de sanción, al incumplirse y bajo el respectivo procedimiento la ley implica una sanción legal, la moral se configura en un remordimiento o sentimiento de culpa y la cultural se traduce en un rechazo o censura social. El reconocimiento por otro lado, hacia el cumplimiento de cada una de ellas es de igual forma distinto, mientras que la legal otorga una admiración, la moral se siente desde una autogratificación percibida en la conciencia y la cultural se traduce en un reconocimiento y exaltación social. Según Mockus estas dos

diferenciaciones entre sanción y reconocimiento se transforma en el modelo equilibrado de convivencia. Para tal fin se debe mantener una armonización entre la ley, la moral y la cultura, es decir, superar la aprobación moral y/o cultural de acciones contrarias a la ley y superar la debilidad o carencia de aprobación moral o cultural de las obligaciones legales (Mockus, 2002, 3).

En esta medida la convivencia entreteje desde las personas comportamientos desde estos tres tensores de control, la ley controla, al igual que la conciencia y lo propio hace el entorno social de las personas. Se celebrarán así acuerdos entre los sujetos que se definen de manera clara o tácita su cumplimiento y frente a su incumplimiento se producen reparaciones que van desde la desaprobación moral y cultural de acciones contrarias a la ley y la aprobación moral y cultural de acciones obligatorias según la ley. Esto será reconocido por la convivencia armonizada por la ley, la moral y la cultura, esto es lo que se denomina convivencia ciudadana. El problema es cuando la ruptura de estos 3 tensores es aprobada por uno o dos de ellos de manera consciente y predispuesta, es decir que se presente un divorcio. Importante aclarar que, para el autor no significa que se deba encaminar hacia una misma línea cada una de ellas, pueden presentarse diversidad de leyes, así como de morales y culturas, pero el éxito radica en la tolerancia hacia la diversidad y en el respeto. “Una de las características de la sociedad contemporánea es que personas con criterio moral distinto pueden sentir mutua admiración moral; yo caracterizaría de esta manera el pluralismo moral” (Mockus, 2002, 3).

Ahora, no se pueden concluir que desde cada uno de los esquemas propios de reglas, las mismas tengan la suficiente universalidad, coherencia y una equilibrada manifestación estética, donde se despierta la admiración y respeto entre personas con esquemas morales diferentes. Este ha sido el principal factor a través de la historia, por el cual se producen las guerras y los conflictos y es precisamente en este punto donde se asume el pluralismo y a su vez éste no puede ser impulsor de la ruptura de los criterios legales. Este planteamiento según se quiere demostrar más adelante sería razón suficiente para que no se incumplan las normas de convivencia y especialmente no se acepten ciertos comportamientos contrarios a esta por

el hecho de encontrarse definidos en la norma legal denominada Código de Policía. No obstante, acá surge el principal interrogante hacia la eficacia y legitimidad de su mismo contenido, para lo cual es necesario constatar si existe algún desequilibrio entre ejercicio de autoridad, comportamiento ciudadano y la interpretación que al texto normativo le da cada uno de estos. No se trata valga la aclaración de proteger el “todo vale”, pero sí de comprender que puede presentarse un desequilibrio por las actuales circunstancias sociales entre, la diferencia diversa moralmente y pluricultural, donde respetar el contenido normativo puede ser un factor primordial de vulneración de derechos como lo sería el acceso a la justicia, el buen nombre, la libertad, el debido proceso y en sí la ética de lo público.

Uno de los planteamientos centrales en lo propuesto por Mockus es lograr que los sujetos se transformen en *anfibia culturales*, lo cual le permitiría actuar en diferentes contextos mediados por un alto grado de conflictividad y violencia de manera fértil. Esto permitiría posicionar el respeto mutuo entre las personas, mediado por relaciones culturales, las reglas morales y la autodeterminación de *sí mismo* para tomar decisiones, así pues, *anfibia cultural* es quien:

“[...] se desenvuelve solventemente en diversos contextos y al mismo tiempo posibilita una comunicación fértil entre ellos, es decir, transporta fragmentos de verdad (o de moralidad) de un contexto a otro. El *anfibia cultural* tiene que entender, traducir y comunicar, aunque sea fragmentariamente saberes y pautas morales. Es decir, debe ser un intérprete” (Mockus, 1994, 127).

Para ser *anfibia cultural* no se trata de adaptarse, sino hacer compatibles diversos sistemas de reglas, un mundo donde proliferan los sistemas de reglas, tanto culturales como morales. En este sentido, esta postura aclara que mientras la moral obliga a tener un sistema único de reglas, la *diversidad cultural* posibilita obedecer a sistemas de reglas diversos. El *anfibia cultural*, respeta desde el interior los distintos sistemas de reglas culturales, posee una alta capacidad comunicativa, contribuyendo en la construcción de un entorno donde coexistan diferentes sistemas de reglas, ya sean culturales o morales. Este tipo de sujeto se

mueve en un escenario de tensión y de *dilemas* entre lo moral y lo cultural, que se constituyen en la base para la toma de una decisión correcta.

“Lo legalmente permitido se define en relación con un conjunto de normas jurídicas; lo culturalmente válido corresponde a comportamientos aceptables o deseables relativos a un contexto social. Lo moralmente válido se delimita mediante juicios y argumentos que la persona formula ante *sí o ante otros* en uso de su autonomía” (Mockus, 2010, p. 3).

Lo que se busca desde los planteamientos de Mockus es evitar el divorcio entre la *ley, moral y cultura*, para lo cual se deberán incrementar los niveles de comunicación tanto personal como colectiva siempre mirando opciones basadas en el diálogo para la resolución de los conflictos. En estos tres sistemas de reglas los sujetos poseen autonomía al momento de asumir posturas, para lo cual se despliegan escenarios de argumentación civilizada, donde se distinga lo moralmente válido, de lo legalmente permitido y lo culturalmente aceptable.

Lo anterior permitirá que desde la diversidad cultural se garanticen las libertades jurídicas por medio de la autonomía moral. Para este autor, los procesos democráticos permiten ajustar desde la cultura ciudadana los principios morales y culturales. Es decir, al Estado le corresponderá desde estrategias comunicativas, transformar las prácticas sociales a partir de proyectos de cultura ciudadana desde la *práctica pedagógica*. En estos ejercicios lo que se busca es posicionar la *eficacia pedagógica de la ley*, por medio de ejercicios encaminados a que los ciudadanos interioricen las normas legales y el sentido democrático de su construcción y transformación. Esto se logrará por medio de procesos o escenarios educativos sociales donde el principal objetivo es formar ciudadanos. Para Mockus se debe generar una búsqueda de reglas comunes en medio de la diversidad religiosa, filosófica y política, las cuales se producen por la disposición interiorizada y positiva de las personas.

Finalmente, para este autor, la *convivencia* es, además de un conjunto de situaciones sociales y de intercambio cultural en las que está ausente la violencia, una filosofía. Paralelo a ello, es importante resaltar que el rechazo social al incumplir cualquiera de las reglas sea legal, moral o cultural debe ser el punto de equilibrio y exigencia, todo anclado con normas

constitucionales y con el impulso de acuerdos entre las personas que se deben mostrar en disposición de celebrarlos y cumplirlos. A manera de colofón en esta misma línea de los planteamientos esbozados se plantea la importancia de generar proceso de cultura ciudadana, entendida esta como:

“Cultura ciudadana es el conjunto de costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas que generan sentido de pertenencia, facilitan la convivencia urbana y conducen al respeto del patrimonio común y al reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos. Su propósito es desencadenar y coordinar acciones públicas y privadas que inciden directamente sobre la manera como los ciudadanos perciben, reconocen y usan los entornos sociales y urbanos y cómo se relacionan entre ellos en cada entorno. Pertenecer a una ciudad es reconocer contextos y en cada contexto respetar las reglas correspondientes. Apropiarse de la ciudad es aprender a usarla valorando y respetando su ordenamiento y su carácter de patrimonio común” (Cogollo Bernal, 1983, 22)

2.19 Caracterización del Desarrollo Humano en las relaciones entre las personas y las autoridades

Hemos visto cómo la puesta en marcha del articulado del Código Nacional de Policía que define las relaciones entre las personas y las autoridades de policía, generan una serie de consecuencias en áreas como lo es el acceso a la justicia y la convivencia ciudadana. Corresponde en este apartado analizar cómo desde el contexto de las relaciones entre la ciudadanía y las autoridades de policía se producen unas implicaciones que afectan o inciden en la búsqueda del desarrollo social. Este análisis es previo al contenido que se abordará en el siguiente capítulo donde se comprenderán los tipos de conducta que trae el artículo 35 del Código Nacional de Policía. Para iniciar, es importante definir el concepto de desarrollo humano y sus principales elementos que se ven inmersas en las relaciones de las autoridades y la ciudadanía, tratándose de relaciones de convivencia.

2.19.1 Desarrollo humano transformación social permanente: según los balances que comprenden el concepto de desarrollo concentran su atención en cuatro (4) escenarios que según el Banco Mundial deben ser identificados: 1) Reconoce la estabilidad económica

como condición para alcanzar el crecimiento y el desarrollo; 2) se cuestiona la existencia de un vínculo automático entre crecimiento económico y desarrollo humano, donde se abordan las necesidades humanas por medio del proceso de desarrollo; 3) hay conciencia que no hay una política que por sí misma impulse el desarrollo, se requiere un enfoque integral y focalizado; 4) el papel de las instituciones como instancias que favorezcan la integración y la cooperación social (Delgado, 4. 2001). A partir de lo anterior, se ha delimitado el índice del desarrollo humano (IDH) desde donde se han diseñado políticas públicas que se concentran en tres grandes escenarios: 1) en los campos del ingreso del Producto Interno Bruto por persona para su disfrute y satisfacción de necesidades; b) en la esperanza de vida especialmente en los efectos sobre la salud, acceso a los servicios públicos y el sostenimiento del ecosistema; y 3) en el logro educativo en sus distintos niveles como capacidad de comprensión del entorno físico y social.

El concepto de desarrollo humano desde 1990 en el informe del PNUD introdujo el IDH ha venido introduciendo tanto procesos cognitivos como logros sociales, que se han convertido en referentes imprescindibles, en horizontes sociales (Rey, 2000. 132). Se plantean seis (6) relatos en torno al desarrollo:

1) La *pobreza* es una de las principales causas que limita el desarrollo humano y si bien es cierto durante décadas diferentes modelos de desarrollo la han enfrentado, la misma no se disminuye y por ende los comportamientos sociales que se derivan de esta son variables y ponen en condición de ruptura las relaciones entre las personas y las autoridades del Estado. Se podría decir que estas relaciones están en constante tensión en todas las sociedades, no obstante en los países del tercer mundo se presenta un más alto porcentaje de tensión y reacción de la autoridad, al punto de llegar a escenarios autoritarios.

“En el informe de 1997, dedicado precisamente al tema, se insistió en el carácter multidimensional de la pobreza que no se reduce a la ausencia de ingresos económicos o a las dificultades para cubrir las necesidades mínimas sino que se extiende a otras dimensiones de la vida humana: a las dificultades de presencia en la vida pública y la nula participación en las decisiones sociales a las barreras para un acceso a educación de calidad y a la

persistencia dentro de los ciclos normales de formación, al desconocimiento de los valores culturales, entre otros. Progresivamente se ha sacado el concepto de desarrollo de la esfera de la economía aumentándose la relevancia de otras áreas de la vida humana, como por ejemplo, la cultura” (Rey 2000, 132).

2) La *institucionalidad democrática*, donde se plantea que para que exista desarrollo se debe fortalecer la democracia y la consolidación de la ciudadanía (Comunidad y poder público). El desarrollo y las políticas culturales, solo puede ser pensado como imaginación de la democracia, fortalecimiento de las instituciones públicas y constitución de nuevas formas de ciudadanía.

3) La *participación* dada desde el Estado, las corporaciones, los movimientos sociales, los partidos políticos las redes de solidaridad, organizaciones del tercer sector, etc. Es lo que Boaventura de Souza llama “globalización ascendente”

4) La *perspectiva de género* donde se configuren participaciones de mujeres en la incidencia de la gestión municipal, salud, educación y formas comunicativas alternativas. En nuestro contexto las madres comunitarias son un ejemplo propicio para entender cómo el desarrollo humano se genera en distintos sectores sociales, en este caso su participación se presenta en proyectos de desarrollo social y comunitario. En este sentido se trata de superar enfoques o tendencias paternalistas, donde exista conexión entre desarrollo, género y cultura, sin dejar de lado los cambios en estructuras sociales como la familia y sus funciones socializadoras, al igual que culturas juveniles y movimientos urbanos.

5) La *seguridad humana*, asociado a la generación de mecanismos para que los actores sociales logren participar en pleno de igualdad, definir el sentido de sus acciones, asumir oportunidades y controlar los riesgos o amenazas de la modernidad. Se busca superar la cultura del temor al otro generando confianza, temor a la exclusión social generando pertenencia y el temor al sinsentido buscando generar certidumbre en lo cotidiano.

6) Los *Derechos Humanos* son el horizonte ético y político que oscila entre los derechos de primera generación y algunos más actuales como los culturales y los relacionados con el medio ambiente. Toda propuesta de desarrollo debe encontrar en ellos puntos de referencia y perspectiva. En desarrollo humano es una concreción de los ideales y exigencias planteados desde los derechos humanos, no solo como horizonte racional, sino como ingrediente de una educación sentimental.

7) La *mundialización* finalmente, genera nuevas exigencias al desarrollo, ya que las identidades locales, frente a la configuración de economías globales y formas de cultura mundializadas promueven interacciones que superan los límites nacionales como de igual forma retornos a la insistencia en lo regional y lo local. Se materializan desde la existencia de nuevos flujos financieros y simbólicos, redes itinerantes de intercambio en las relaciones sociales

Observando estos siete relatos sobre los cuales se ha desarrollado política y académicamente el desarrollo humano, se puede inferir que existen algunos límites dados desde la cultura, la confianza y el capital, lo cual incide en el desarrollo y fundamentalmente que el mismo no podrá basarse en la lógica del mercado (Rist, 1999, 23). Surge la propuesta de la inversión del capital social lo cual hace que los vínculos entre cultura y desarrollo cambien, esto en virtud que la cultura no puede ser vista de manera accesorio en la construcción del desarrollo. Esto se puede corroborar con la incidencia dada desde la consolidación de sociedades del conocimiento, la expansión de la información, el fortalecimiento de las industrias culturales-globales y la infraestructura de producción y de consumo desbordado. De igual forma a esto hay que agregar el surgimiento de nuevos movimientos socioculturales los cuales han resignificado la presencia de la cultura del desarrollo (Rey, 2000. 137). Las propuestas de desarrollo encuentran múltiples posibilidades de articulación con la cultura. Planteándose de fondo el problema de las identidades culturales, de los movimientos socioculturales -étnicos, raciales, regionales, de género- que reclaman el derecho a su propia memoria y a la construcción de su propia imagen (Barbero, 1999, 23)

A partir de lo anterior se abren nuevos espacios de gestión para las reivindicaciones de derechos políticos y humanos, acá el desafío es como generar cambios a partir de fenómenos locales. Es precisamente en el campo de las relaciones entre ciudadanía y autoridades de policía donde se genera una búsqueda de análisis, transformación y ajuste desde las entidades gubernamentales, para que se eviten ejercicios desbordados de autoridad. El planteamiento central es que frente a las dificultades que se pueden demostrar en la aplicación de los tipos de conducta que trae el Artículo 35 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, los gobiernos y las entidades del Estado vean en estos planteamientos una oportunidad en reconocer el papel estratégico que, para el desarrollo representan las regiones y las ciudades.

Especialmente pensar en los jóvenes ya que las teorías del desarrollo humano y su relación con la cultura debe darse por senderos optimistas en medio de las circunstancias sociales ya que el mundo se enfrenta a las posibilidades de deconstrucción y creación de nuevos paradigmas, donde existan nuevos ordenamientos y relaciones donde los significados y exigencias sociales son posibles y no invenciones cargadas de estigmatizaciones o contenidos políticos, que permitan fortalecer y mejorar las relaciones de los individuos entre sí y por supuesto con las autoridades de policía en especial. En particular en el contexto urbano se generan procesos de respuesta social a estos fenómenos de aplicación normativa, que apuntarían a reformar su formulación y diseñar e implementar políticas públicas que mejoren las condiciones del buen vivir. “Además impulsa el pluralismo político y descentraliza la labor de los gobiernos, promueve mecanismos de participación ciudadana, expresada en demanda de procesos y mayores niveles de equidad en las oportunidades económicas, políticas y sociales (Delgado, 6. 2001).

Tabla No. 8
Dimensiones del Desarrollo Humano

<p>Dimensión Social: ordenaciones legítimas de participantes en la interacción regulando sus pertenencias a grupos sociales, asegurando la solidaridad. Se hace referencia a la institucionalidad, entendida como definición de normas y reglas formales que son la base de la sociedad donde los ciudadanos ejercen sus derechos. Busca disminuir la desconfianza y la incertidumbre, a partir de asumir las instituciones como reglas colectivas de</p>	<p>Dimensión Cultural: se relaciona con el grupo de saberes, conocimientos y prácticas construidas histórica y socialmente y que operan como una red compleja de relaciones e intercambios de significados interiorizados en la conciencia social y personal. De ella hacen parte las representaciones simbólicas, a través de procesos intersubjetivos y comunicativos que en el proceso de comunicación los participantes desarrollan percepciones y marcos</p>
--	--

<p>comportamiento, a partir de las relaciones sociales entre actores implicados en una sociedad democrática, potenciando el sentido cívico. Generación de confianza a nivel de las relaciones interpersonales.</p> <p>Cuando los grupos humanos generan altos niveles de confianza interna se entreteje una red de cumplimiento, compromiso y respeto por las normas de convivencia, que se traduce en beneficio inmediato para todos, lo cual fortalece la legitimidad en las instituciones y asegura niveles altos de gobernabilidad (Klikberg, 2000).</p> <p>Esta dimensión involucra el enfoque de derechos y las capacidades, acá se introduce la Justicia como equidad planeada por Jhon Rawls.</p>	<p>de interpretación para entenderse sobre algo en el mundo. La cultura desde el referente fenomenológico y hermenéutico es vista como una “totalidad” de los productos humanos y lo esencial a ella, como el conocimiento y la historia. Lo anterior genera un producto social que se traduce en campos humanos como el científico, el económico, el político, el religioso y el estético.</p> <p>A partir de lo anterior se estructuran conocimientos, saberes y prácticas que se expresan a través del lenguaje en formas de creencia y valores, códigos normativos e instituciones. Luego la cultura es una red compleja de relaciones e intercambios de significados que son interiorizados en la conciencia personal y social como representaciones simbólicas.</p>
<p>Dimensión Personal: se refiere al conjunto de competencias que convierten a un sujeto en capaz de lenguaje y acción, es decir capacitados para tomar parte de los procesos de entendimiento y para afirmar en ellos su propia identidad. El DH es visto desde esta dimensión como un proceso de expansión de las libertades reales que disfrutaban los individuos, para realizar sus proyectos de vida en el contexto de la convivencia social. Hace referencia a un proceso de construcción de los sujetos individuales y colectivos, dentro de una condiciones históricas y culturales específicas donde el sujeto es la finalidad central del desarrollo humano. El sujeto significa tener conciencia de sí, de sus acciones, sus características y circunstancias, lo que lo faculta para ser asumido como un agente estratégico para su desarrollo, luego es un ser productivo y productor de sus propias condiciones de existencia. La constitución del sujeto en relación con lo colectivo exige ser consciente que el desarrollo humano está relacionado con las formas de organización social desde las cuales se regula las relaciones sociales y las relaciones culturales que dan fundamento a las prácticas y acciones de convivencia.</p>	

Elaboración propia: adaptado de (Ricardo Delgado S. 2001) CINDE, Módulo de Desarrollo Humano

2.19.1 Desarrollo humano transformación social permanente El desarrollo humano implica destacar la relevancia que adquiere el papel de las instituciones que deben propender por la integración y la cooperación social, junto a la búsqueda de la justicia. Para el caso de la presente investigación ya se observaron las barreras que se presentan a este tema, sin embargo, es oportuno analizar ahora dos teorías normativas que han incidido en los enfoques sobre el desarrollo humano. Estas dos teorías parten del problema central en ver cómo la crisis que enfrentan diversas sociedades respecto a la precariedad de la esfera pública y el deterioro progresivo de la esfera de la intimidad privada; la profunda exclusión política, económica y social que viven diversos sectores poblacionales; la falta de legitimidad del Estado, la crisis de lo político y del sentido de lo público; así como la fragilidad de las relaciones de convivencia. (Delgado 2001, 10)

Lo anterior adquiere relevancia y vigencia en el entendido de la investigación ya que las relaciones que se presentan entre las autoridades de policía y la ciudadanía en el marco

del artículo 35 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, ha presentado una serie de características que se desarrollarán más en profundidad más adelante. Por ahora, se resalta que las competencias dadas a la autoridad de policía han generado una aguda crisis en su aplicación, al punto de afectarse espacios sociales y privados de los sujetos por la intervención legal de la autoridad de policía, y como implicación directa el desarrollo social se ve afectado ya que se generan consecuencias tales como ilegitimidad de la medida correctiva realizada en cabeza de la autoridad o la fragilidad en las relaciones de convivencia entre los ciudadanos y la policía uniformada. En otras palabras, los comportamientos contrarios a la convivencia que se definen en esta normativa han sido causales de conflictos entre la ciudadanía y las autoridades de policía, desconociendo el buen vivir y las relaciones respetuosas.

Estos planteamientos en torno al desarrollo humano y su relación con la justicia, implican definir o propender una agenda que muestre cambios prioritarios para hacer agenciados y que están directamente relacionados como: asumir la justicia como un sistema social y concebir la ciudadanía como una expansión de los derechos y las capacidades (Delgado, 2001, 11).

Rawls busca desde su teoría de la justicia que se superen doctrinas que han dominado la tradición filosófica y económica durante el último siglo sobre los cuales se han fundado las nociones y enfoques del desarrollo humano. Un ejemplo de esto ha sido el *utilitarismo* que ha centrado el desarrollo humano entorno a las necesidades, pretendiendo definir un método que permita ordenar distintas alternativas ético-políticas, frente a eventuales controversias teniendo como criterio que un acto es correcto y justo cuando maximiza o contribuye al bienestar general. (Delgado, 2001, 12). En suma, el utilitarismo plantea como postulado central que lo más justo para los individuos es la mayor satisfacción de sus deseos en el transcurso de su vida. Desde la satisfacción de utilidad individual se consolida la justicia social según la tendencia utilitarista (Rawls, 2006, 76).

Lo anterior implica que Rawls se opuso a considerar que desde el utilitarismo se dé más importancia al bienestar y/o a la justicia el principal aspecto de atención normativa, al contrario, considera que la sociedad debe ser asumida como un sistema justo de cooperación social entre los diversos actores, donde se propenda por la construcción de acuerdos políticos y canalizar positivamente las disputas y los conflictos que se presenten. La respuesta según Rawls al utilitarismo es la perspectiva constructivista y neocontractualista donde la concepción política de la justicia se materializa desde el consenso traslapado. Esta afirmación supone reconocer a cada ciudadano en su vida práctica la concepción pública de justicia aceptada por todos y que a su vez permita definir políticas públicas. Es claro que la incidencia de la realidad social es fundamental en este planteamiento que desde su análisis se enfoca al fortalecimiento de la legitimidad de la justicia misma.

Gráfica No. 6
Características de la justicia política para Rawls

Que tenga como su sujeto o contexto de referencia la esfera pública. Toda sociedad democrática se encuentra conformada por un conjunto de instituciones económicas, sociales y políticas donde debe primar la cooperación social.



A pesar de ser una concepción moral, deberá basarse en una concepción comprensiva general, donde la política es un elemento más amplio, lo cual implica que su aceptación no supone un respaldo de una doctrina comprensiva particular.



Que el contenido de una concepción política provenga al menos implícitamente de la tradición política cultural moderna de una sociedad democrática



La discusión pública que atañe a aspectos constitucionales o de justicia básica, tendrá que ser regulada y fundamentada desde contenidos y principios que enmarque la concepción pública de justicia construido colectivamente por los miembros de una sociedad

Fuente: Elaboración propia (Adaptado de Delgado, 2001 Módulo CINDE Desarrollo Humano)

De la gráfica anterior se adiciona la siguiente premisa: Toda persona tiene igual derecho a un esquema plenamente suficiente de libertades básicas iguales, que sea compatible con un esquema similar de libertades para todos. Es decir, se resaltan desde Rawls dos principios:

- 1) *Igualdad*: como elemento principal para que una sociedad sea justa, donde se deberá garantizar la repartición de derechos y deberes básicos entre los individuos de manera cooperativa. Las libertades básicas son derecho a votar y desempeñar cargos públicos, libertad de expresión, libertad de conciencia y pensamiento, libertad frente a la opresión psicológica y física, la propiedad personal y la libertad respecto al arresto y detenciones arbitrarias.
- 2) *Diferencia*: donde las desigualdades sociales y económicas solo serán justas si producen beneficios compensadores para todos y en especial a los menos favorecidos de la sociedad. Incluye los derechos económicos y sociales que debe poseer toda sociedad para que sea justa y compense las desigualdades en cuanto a talentos, riqueza y poder (Delgado, 2001, 15).

Es en este aspecto donde se guarda relevante importancia con la manera en que se implementa el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana tratándose de las conductas señaladas en el Art. 35. El marco de principios de la teoría de la justicia de Rawls adquiere relevancia, ya que hay *bienes básicos* que deben garantizarse a toda la sociedad, indispensables para garantizar cualquier plan de vida y que deberán ser distribuidos por las instituciones sociales, entre ellas el Estado, de manera equitativa como lo son la riqueza, las oportunidades y los *derechos*. Los derechos enmarcados en el debido proceso, presunción de inocencia, respeto, dignidad, entre otros, deberán ser protegidos desde la óptica de los dos principios de Rawls, no como bienes finales o sustantivos de las personas, sino que tienen un carácter instrumental, donde se materialice la pluralidad y diversidad de manera razonable y democrática. Los bienes primarios constituyen así la manera básica como los actores y movimientos sociales reivindican ante situaciones de injusticia y a su vez limitan los niveles de responsabilidad ciudadana. Bien enfocados y constituidos estos principios, se buscará

garantizar el orden social y por ende el desarrollo humano, en la medida en que operan como principios de razonamiento en la ciudadanía, donde ella podrá decidir y juzgar si los principios de justicia se aplican adecuadamente e identifica la razonabilidad de una ley en concreto, que para el presente caso sería la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana).

La situación ideal sería un escenario donde la norma de aplicación que regula la convivencia entre las personas la ciudadanía en nuestro contexto, se diera de manera excepcional y no como un instrumento de sanción y control intimidante. La ciudadanía deberá mantener la posibilidad de creer en sus autoridades policiales y no ver en estos procedimientos situaciones fácticas de venganza o intimidación. Se busca que las autoridades de policía actúen de manera equitativa, transparente y leal a la norma, primando los valores de la libertad y la igualdad.

A manera de colofón del presente apartado, se deducen tres dimensiones que permiten la perspectiva de abordar el desarrollo humano desde un enfoque de derechos: 1) Dimensión explicativa: que permite identificar problemas y conflictos típicos de la convivencia social; 2) Dimensión normativa: plantea regulaciones alternativas para esos problemas; y 3) Dimensión analítica: formula suposiciones más adecuadas para un acuerdo regulativo de la sociedad en el marco de un estado social de derecho (Mejía, 1997, 62)

2.20 Esferas del desarrollo humano

Existen distintos niveles de expresión y concreción del desarrollo humano, los cuales permiten a los individuos construir sus bases éticas y políticas, con lo cual se definen los derechos y la capacidad de ejercer libertades, por medio de procesos de organización y participación social (Delgado, 2001, 26). Se puede afirmar que son factores biológicos, psicológicos, socioculturales y del ciclo vital determinan el desarrollo humano; las aproximaciones teóricas intentan explicar cómo se da éste y la importancia que tiene en la vida de los individuos.

Tabla No. 9
Esferas del Desarrollo Humano

<p><u>Esfera cognitiva:</u> Relacionados con los procesos implicados en el desarrollo y adquisición de esquemas cognitivos donde se organiza y estructura la información y el conocimiento del contexto. Cimienta el discernimiento, interpretación, decisiones y ponderación de identidad personal y social.</p>	<p><u>Esfera moral:</u> se relaciona con el desarrollo del razonamiento moral y los sentimientos morales. Se plantea que existe una relación entre el desarrollo cognitivo, e desarrollo del juicio moral y la conciencia política. Se permite la adopción de principios generales de valor como la justicia o la solidaridad.</p>
<p><u>Esfera socio- afectiva:</u> pretende reconocer como un dominio del desarrollo las relaciones vinculares primaria y secundarias que los individuos establecen con otros agentes socializadores. El afecto media en los procesos de reconocimiento de sí mismo y del otro. Resaltan la incidencia que tienen las experiencias afectivas en la configuración de la autoestima personal y colectiva, así como en desarrollo moral y en la socialización política.</p>	<p><u>Esfera comunicativa:</u> la comunicación tiene una doble condición de resultado y fuente de las dimensiones de lo social, cultural y personal. Construye y reconstruye una imagen del mundo material y social, que va a servir de base para la actuación de los sujetos individuales y colectivos en la vida cotidiana</p>
<p><u>Esfera ético-política:</u> procesos de carácter psicosocial relacionados con la socialización política y en especial con la formación ciudadana. Capacidades y libertades de las personas comprometidos con sus derechos en la configuración del orden social. El aprendizaje cívico se deriva de la relación entre los fenómenos psicológicos y políticos y comprender los aprendizajes sociales que se vinculan con las interacciones de la convivencia democrática. Desde allí los individuos orientan, evalúan, y ponderan las acciones y hechos individuales y sociales.</p>	

Fuente: Elaboración propia (Adaptado de Delgado, 2001 Módulo CINDE Desarrollo Humano)

Como se puede ver existe una relación directa entre las esferas del desarrollo humano y el tema de la presente investigación. Áreas como decisiones para la ponderación de la identidad tanto individual como social, al igual que la formación ciudadana en procura de implementar procesos cívicos para el fortalecimiento de la convivencia democrática, además los comportamientos morales como constructores de justicia y solidaridad, los afectos como procesos de autorreconocimiento e interacción y la comunicación de los individuos en la vida cotidiana, son aspectos que se deben tener en cuenta al momento de analizar cómo lo veremos más adelante, las implicaciones al momento de aplicarse los postulados del artículo 35 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Por lo anterior, es oportuno articular la sociedad con el Estado y especialmente tratándose de las relaciones entre las personas y las autoridades, esto con miras a generar procesos de apropiación y reconocimiento de las normas que regulan este aspecto desde el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, tanto en su parte axiológica como en la aplicación concreta de las medidas correctivas de los comportamientos contrarios a la convivencia.

2.21 Pedagogía y cambio cultural

Se analizaba desde los seminarios de la Maestría que educación y comunicación son inseparables y su finalidad es la interacción, la apropiación de la cultura y la formación del ciudadano. Esto adquiere trascendental vigencia de cara a la presente investigación, ya que implementar estas estrategias permitirá insistir en la reflexión sobre la educación y así profundizar sobre los problemas de la relación pedagógica y su incidencia en los cambios culturales, especialmente a partir de las demandas y exigencias que socialmente se están planteando desde los jóvenes hoy día. Una premisa central sería que es trascendental educar para comunicar orientando a la ampliación y al enriquecimiento de la comunicación. (Hernández, 2010. 25). Se busca con ello superar procesos de tecnología educativa, a partir del reconocimiento de que la relación pedagógica debía ser vista como una interacción comunicativa y no como una acción instrumental.

Esto aplica de manera concreta hacia los procesos educativos dirigidos a las comunidades que se verían afectadas o que se encuentran envueltas en la imposición de las medidas correctivas que se derivan de la aplicación del art. 35 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Formar ciudadanos no es lo mismo que construir piezas para una máquina (Hernández, 2010, 26). El punto está en identificar las condiciones adecuadas que ofrece la comunicación *verdad, comprensibilidad, sinceridad y rectitud* (Habermas 1994. 369). De acuerdo a lo anterior, la formación de la ciudadanía deberá apuntar a formar individuos autónomos y responsables de manera solidaria.

Importante resaltar que para avanzar en este campo social, es imperativo introducir el presupuesto de la *verdad*, como base fundamental de la implementación de procesos pedagógicos dirigidos a las comunidades. Esto quiere decir que los mismos no deben ser cargados de componentes ideologizados que busquen generar o posicionar adoctrinamientos encaminados a la subordinación de los individuos hacia discursos que reconfiguren patrones dados desde discursos de seguridad ciudadana exclusivamente. Se busca generar procesos basados en las verdad de las relaciones de convivencia que se han producido culturalmente entre la ciudadanía y las autoridades de policía por ejemplo. Esto ha sido marcado por una

serie de inconformidades y desconfianzas recíprocas tanto desde las personas, como desde las autoridades de policía.

“En efecto, cuando los contenidos escolares no tienen significado para el estudiante el único sentido que poseen es el de elementos de un ritual aceptado pero no comprendido (un rito sin mito). A la clase, como a la misa en latín, se asiste (y se asiste como si se participara) pero desde una exterioridad que excluye una forma de comunicación en la que se juzga sobre lo que el otro dice. La comunicación carece de un elemento fundamental: no puede siquiera saberse si es verdadero o falso lo que se comunica” (Hernández, 2010, 27)

Si no se cumplen los presupuestos de *veracidad*, no se comprenderá lo transmitido, se caerá en un ritual discursivo sin sentido donde se obliga a comprender para construir procesos administrativos que de entrada son ilegítimos por la ciudadanía. Las personas, la familia, el barrio, etc., posee lenguajes diversos en la vida cotidiana que se desarrolla en las relaciones de convivencia, esto lo deben conocer las autoridades del Estado., lo que hace *incomprensible* tanto los contenidos de una norma de control social aplicada por operadores policiales, como los rituales o procedimientos desplegados al momento de su implementación social. No hay razón para creer lo que alguien dice sin convicción, lo que alguien impone sin comprenderlo. No se cumple el presupuesto de *sinceridad*. Si quien trasmite su contenido lo hace de manera autoritaria abusando de su poder y se exime de exigencias que, si impone en este caso a la ciudadanía, la comunicación se rompe de diversas maneras, ya que no se cumple con el presupuesto de *rectitud*. De igual forma se plantea un escenario pedagógico donde la ciudadanía pueda expresar y transmitir los hechos ocurridos en el marco de la imposición de la medida o con miras a prevenir estas situaciones, esto como elemento esencial del aprendizaje desde corrientes constructivistas, donde adquiere relevancia la argumentación dada desde discusiones racionales. “La tarea de la educación es hacer posible la apropiación por parte de cada uno del acumulado de cultura que le permite vivir en sociedad” (Hernández, 2010, 29)

Esto implica diseñar programas de sensibilización y formación ciudadana, con miras a reconocer los contenidos normativos, pero a su vez en reconocer cuales son las

competencias y límites de las autoridades al momento de ejercer este control. En suma, formar ciudadanía a partir de procesos de cultura ciudadana liderados en este caso por el Distrito Capital de Bogotá, la Policía Metropolitana y en mayor proporción las entidades de control como la Personería de Bogotá, Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación y la Veeduría Distrital, para el reconocimiento de los derechos de las personas como lo serían:

- 1) Convivencia y cultura ciudadana.
- 2) Contenidos normativos del artículo 35 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.
- 3) Consecuencias que se derivan por el incumplimiento de su contenido.
- 4) Forma en que las autoridades uniformadas de policía deben actuar.
- 5) Ruta de atención institucional que garantiza el acceso a la justicia.
- 6) Interiorización de pautas de respeto y distinción de escenarios para el desarrollo del debate sociojurídico.
- 7) Pautas para el autocontrol y manejo de narrativas sociales en procura del cumplimiento de las relaciones respetuosas entre autoridades y las personas.
- 8) Mejorar las relaciones para el crecimiento y desarrollo humano.
- 9) Conocimiento del paso a paso en el diligenciamiento del comparendo de policía.
- 10) Garantía del debido proceso en la imposición de los comparendos.
- 11) Constitución de veedurías ciudadanas para el control social de las autoridades de policía.
- 12) Identificación de irregularidades en la imposición de medidas correctivas.
- 13) Deberes ciudadanos e implicaciones legales,
- 14) Manejo de emociones y relaciones sociales.

Un comentario adicional a lo anterior, es la necesidad urgente de realizar programas pedagógico y procesos de Sensibilización en las escuelas de formación de la Policía Uniformada, con miras a comprender sus límites como autoridad y el respeto por los Derechos Humanos.

2.22 Mediación como instrumento para forjar ciudadanía

No solamente desde los contenidos que trae el Código Nacional de Policía que faculta a la autoridad uniformada de policía en realizar mediaciones policiales como un medio de policía que le garantice materializar el objetivo de la protección y resguardo de la convivencia pacífica, sino que desde la sociedad civil se deberán promover ejercicios basados en la *mediación social*, como instrumento que permita generar el posicionamiento de procesos comunicativos y transformaciones culturales. Esto desde los retos que debe asumirse en la implementación de políticas públicas donde la convivencia ciudadana sea vista como un proceso vivo de comunicación, donde la misma no podrá ser neutra y siempre buscará superar el ghetto de la intolerancia, la negación del otro, el miedo y la indiferencia (Reguillo, 2010, 38). La comunicación deja de ser una cosa de medios para convertirse en una cuestión de mediaciones, donde se propenda por recuperar la palabra de otros, los procesos comunicativos que se generan en la cotidianidad, donde la mediación es el eslabón de unión y convergencia entre la sociedad civil y las autoridades de policía.

Es imprescindible en esta lógica comenzar a acercarse para lograr cambios y transformaciones en la ciudadanía inmersa en una ciudad donde persisten necesidades, anhelos y procesos de resistencia hacia ciertas instituciones legales que han sido cuestionadas por su ejercicio desbordado de autoridad o despotismo. Aquí se habla de los contenidos de algunos instrumentos jurídicos como lo sería el normado entre otros aspectos en el art. 35 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Esto permitirá entender las relaciones entre la práctica social, las prácticas de los sujetos y los saberes e la comunicación. En suma, pensar la ciudad de cara a las relaciones entre las personas y las autoridades de policía que se ven inmersos en ejercicios de control social por la alteración real de la convivencia ciudadana (Reguillo, 2010, 39).

“Mediación es un proceso en el que una tercera parte neutral, ya sea un mediador o más de uno, actúa como un facilitador para asistir en la resolución de la disputa entre dos o más partes. Es un enfoque no contencioso, en el que las partes por lo general se comunican de manera directa; el rol del mediador es el de facilitar la comunicación

entre las partes, asistirles para que se concentren en los verdaderos problemas de la disputa y el de buscar opciones para que se llegue a un acuerdo”. (Diccionario Merriam, 2014)

La mediación no solamente se encuentra señalada en el Código Nacional de Policía como un medio de policía, sino que se menciona en algunos de sus apartados como un instrumento dado para la policía uniformada. En este caso hay que referirse a *la mediación policial* (MP) la cual debe ser desarrollada cada día con mejores enfoques y elementos y no considerar que simplemente es un instrumento que se deja a consideración de su aplicación desde la interpretación y lectura del uniformado.

Muchos conflictos sociales y la realización de comportamientos contrarios a la convivencia que se señalan en el Código se podrían evitar si se enfoca un buen programa en torno a la mediación policial. Se busca con el posicionamiento de la MP que se mejoren las relaciones de convivencia y se corresponda de manera directa a la categoría de la tranquilidad que trae consigo el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Esta categoría definida desde la Ciencia de Policía adquiere dos niveles o acepciones a considerar. Por un lado, el anhelo de todo sujeto en buscar niveles y escenarios que le generen estabilidad y armonía con él mismo y con su contexto o entorno. Por otro lado, la apreciación colectiva de sosiego y estabilidad social que se percibe desde las personas en relación con el ambiente y las relaciones entre los sujetos pertenecientes al conglomerado. Ahora la tranquilidad deberá considerarse desde la dimensión de lo público, por lo tanto, la “tranquilidad pública” aspira a que desde la convivencia se contemplen escenarios de armonía, sosiego y coexistencia social. (ONU, 1994)

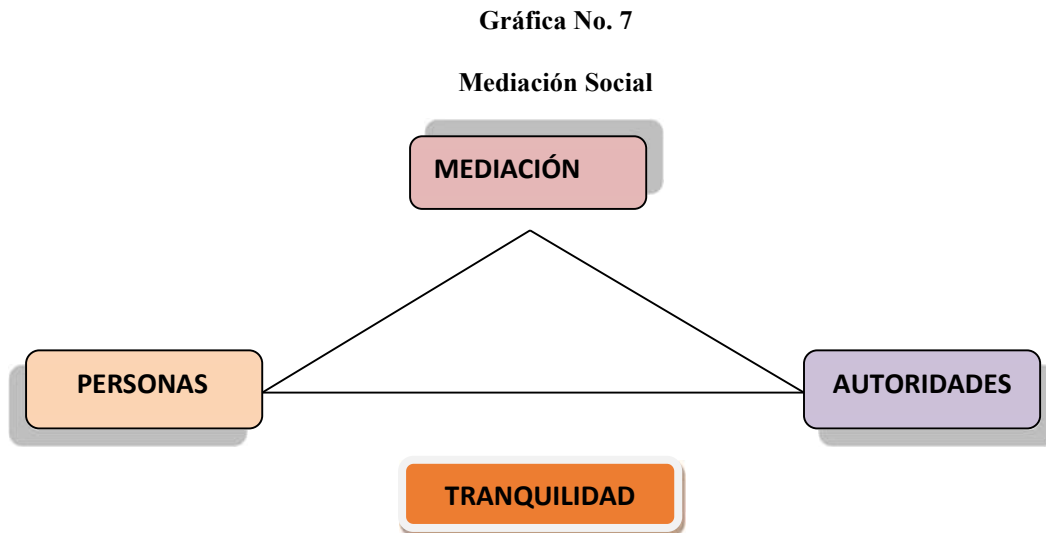
La MP deberá desplegar e identificar qué tipo de estrategias o medias emprender para que cuando se afecte la tranquilidad se puedan aplicar los tres niveles de intervención (resolución, prevención o contención). Se puede afirmar de igual forma que todo motivo de policía podrá afectar la tranquilidad física. El llamado al mediador policial o su acercamiento hacia un conflicto social, puede desencadenarse por una afectación a la tranquilidad ya sea

real o latente. Es por ello que la policía es quien debe garantizar la convivencia, garantiza la tranquilidad a su vez, por tal motivo la MP permitirá fortalecer este fin esencial de la policía, como herramienta del Estado para procurar y garantizar la tranquilidad en determinado contexto social y teniendo en cuenta los campos de regulación de los comportamientos contrarios a la convivencia.

Por otro lado, la tranquilidad no debe ser arropada exclusivamente por la policía o responsabilidad de este cuerpo. Desde las comunidades se deben generar condiciones que impongan esta categoría como un deber social que corresponde a todo ciudadano. La MP será así un puente que facilite el ejercicio y función policial, en el marco de las competencias y propósitos del Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes, frente a las actividades que alteran la tranquilidad y la convivencia que se originan desde las comunidades y por supuesto las que se encuentran enmarcadas dentro del artículo 35 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Se puede afirmar que desde la MP como extensión del ejercicio y función policial, se viabiliza y afianzan las herramientas que le permiten a la policía analizar, interpretar y comprender la realidad social y a su vez extender mecanismos que facilitan el diálogo y la construcción de acuerdos voluntarios y democráticos, públicos, sostenibles y verificables, obviamente desde las competencias de la fuerza policial, de cara a las relaciones con la ciudadanía que ve afectado en su entorno en esta relación.

La tranquilidad puede ser interpretada de acuerdo a las costumbres y el modo de vida de una comunidad, lo cual exige, una gran capacidad interpretativa por parte de los cuerpos policiales a la hora de mediar en los procesos de convivencia. La tranquilidad significa sosiego, paz o imperturbabilidad de la convivencia, y en esta labor la policía uniformada tiene un rol y compromiso definido constitucionalmente y desarrollado por el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, pero este concepto debe aún someterse al examen de la cultura y la comprensión colectiva de las personas, lo cual implica generar un constante diálogo entre las comunidades, las autoridades de policía, bajo la guía de los

gobernantes territoriales que deben mantener el control y direccionamiento de la fuerza pública.



Por lo anterior, la Mediación Policial se convierte en una verdadera oportunidad que debe ser aplicada en estas situaciones que se enmarcan dentro de los comportamientos contrarios a la convivencia que se señalan en el artículo 35 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Esta debe ser vista como una *figura no convencional que opera como un mecanismo alternativo a la utilización de la vía judicial que adhiere al servicio o función policial, con el fin de transformar los diferentes conflictos comunitarios e interpersonales que alteran o afectan la convivencia ciudadana, procurando la búsqueda de la paz, la convivencia y la reconstrucción de los vínculos sociales.* (Cárdenas, 2014)

Referir la importancia y pertinencia de la mediación policial en nuestro medio es algo que rápidamente podrá resolverse a favor de su existencia, esto en virtud a las demandas sociales y a la falta de legitimidad del aparato jurisdiccional del Estado y en cierta medida a la afectación de otras que desde las comunidades han sido tergiversadas o permeadas por otra gama de intereses particulares e institucionales. De todas maneras, una premisa fundamental al momento de definirse la política sobre la Mediación Policial radicará en su importancia hacia la **prevención** de conflictos. Obviamente interviene y facilita la busca de **resolución** de

los conflictos que alteren la convivencia, pero su esencia es fundamentalmente preventiva. Ahora no se puede dejar de lado su incidencia a manera de *contención* frente a las consecuencias o desarrollo de conflictos que no estén dentro del margen de conocimiento de la mediación policial, pero no obstante su intervención permitirá desescalar el impulso de los conflictos y la transformación pactada a las afectaciones en los vínculos de las personas involucradas y por ende con las autoridades uniformadas que realizan el control en la convivencia cotidiana.

Para lograr este cometido es prudente identificar argumentos y estrategias que permitan superar el esquema mental y paradigmas de quienes hoy son operadores policiales y sobre quienes recae la responsabilidad de guiar sus destinos y desarrollo sociológico. En este sentido se necesita superar el sentido militar y coercitivo que hoy día caracteriza a la policía, con el fin de transformarse en un actor social e institucional proactivo que se preocupa cada día más por el bienestar de la ciudadanía en general, teniendo en cuenta sus características culturales y de identidad y convirtiéndose en una alternativa frente a las dificultades de acceso a la justicia en nuestro medio.

2.23 Perfil del mediador policial

Además de tener en cuenta que sus actuaciones lo comprometen a él y la institución, es un referente del Estado, lo cual le impone una serie de comportamientos donde no solamente promueve el catálogo de valores y Derechos Humanos como mínimos fundamentales, sino que además los practica en su vida personal y profesional, convirtiéndolo en una autoridad moral y ética con una fuerte legitimidad que deriva en el reconocimiento social. Entre los elementos que configuran su perfil directo y básico encontramos:

1. Es un servidor activo perteneciente a la Policía Nacional
2. Se desempeñará como tal de manera gratuita y voluntaria
3. Presta sus servicios a la comunidad o entorno en el cual tiene injerencia o hace presencia

4. Posee calidades personales intachables, goza de respeto en las comunidades y se encuentra empoderado para mediar
5. Posee la capacidad para realizar sugerencias, advertencias, asesorías, orientaciones a las partes para lograr un acuerdo
6. Es honesto, responsable, imparcial, confidente y respetuoso
7. Actúa bajo criterios de equidad, justicia social y garantía de los Derechos Humanos

Tabla No. 10
Características del Mediador Policial

Mediador Policial
Reconocido: social e institucionalmente por su compromiso y autoridad
Imparcial: por sus actuaciones frente a las partes
Respetuoso: por generar respeto entre las partes y su entorno
Corresponsable: promueve la corresponsabilidad
Confidente: de los argumentos y acontecimientos de la mediación policial
Ecuánime: frente al desarrollo y comunicación de la mediación policial
Orientador: a la comunidad y las partes sobre sus bienes, servicios y derechos
Estratégico: adoptará posturas y estilos acordes a los modelos de mediación existentes.
Cooperador: estableciendo apoyo mutuo y el fortalecimiento de redes sociales

Fuente: Elaboración propia adaptado

El mediador policial no actuará bajo un catálogo escrito o reglamento que explique sus funciones dentro del ejercicio de la mediación, de igual forma no asumirá las actitudes o comportamientos de algún operador de la justicia ordinaria (Juez, fiscal, magistrado, etc.), ni mucho menos la de un terapeuta, por consiguiente, no podrá imponer, juzgar, sancionar, ni prescribir en desarrollo de la mediación policial que conozca (Cárdenas, 2014).

2.24 A manera de cierre

El desarrollo conceptual que enmarca el presente trabajo define espacios de discusión que han sido desarrollados desde diferentes enfoques teóricos que permiten enriquecer la comprensión del fenómeno que se analizará más adelante. Los campos institucionales donde se define la respuesta se concentran en marco de la justicia. Se pudo observar cómo el acceso a la justicia es un derecho fundamental que debe ser garantizado por el estado y la implementación de políticas públicas en esta línea deben estar encaminadas en eliminar sus barreras de acceso. En la medida que las personas puedan obtener del estado resultados en

los operadores jurídicos que resuelvan sus diferencias, se generara mayor credibilidad y aceptación hacia la institucionalidad.

La identificación de las tres grandes categorías de las barreas de acceso a la justicia (Institucionales, sociales y culturales y económicas) permite identificar que, tratándose de las actuaciones de las autoridades de policía, las personas se pueden presentar en diferentes obstáculos que dificultan la resolución de su situación que lo ubica como presunto infractor del comportamiento contrario a la convivencia. Además, en todos los sectores sociales se presentan necesidades jurídicas que el Estado debe garantizar satisfacer.

La búsqueda de regular conductas desde el derecho ha sido inherente todas las sociedades, el propósito que contiene su contenido muchas veces se proyecta mucho más allá de la intención del legislador. Para comprender su aceptación y legitimidad, se abordó la discusión básica que se ha desarrollado en la eficacia, efectividad, eficiencia y validez de las normas. Para tal fin se observó como existen posturas teóricas que ubican en la eficacia del derecho la oportunidad para ponderar si efectivamente la norma se debe cumplir por su sola naturaleza instrumental o si se le debe dar un alcance simbólico que permite entender que su acatamiento y cumplimiento entreteje otras circunstancias que generan la aprehensión de la misma en las personas.

Se logró precisar cómo una norma es instrumentalmente eficaz cuando al ser aplicada se logran los objetivos que se trazaron en la aprobación y promulgación de su contenido jurídico. Además, la norma será simbólicamente eficaz cuando su promulgación, así como eventualmente su aplicación o acatamiento, conllevan al cumplimiento de unos objetivos que no se hacen explícitos en la ley.

Por otro lado, para comprender el desarrollo posterior del análisis documental, se abordaron los principales elementos en torno a la ciencia de policía y el derecho de policía, en este sentido se estableció principalmente la diferenciación entre la función y actividad de esta autoridad, sobre todo porque las dos materializan las órdenes de policía. Los

comportamientos contrarios a la convivencia se encuentran definidos en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana o conocido también como Código Nacional de Policía. En esta norma se definen los principales conceptos y se aborda un tema crucial que demarca su objeto central, acá se resaltó qué es la convivencia y cómo se debe comprender de cara a la presente investigación.

En lo concerniente al cumplimiento de las reglas, se deben generar procesos de aprehensión e interiorización en los sujetos, los cuales deben asumir una postura de reconocimiento y adaptación hacia las transformaciones sociales y culturales. Para tal fin, es necesario mantener un equilibrio y armonización entre la ley, la moral y la cultura, como tensores básicos para la construcción de una convivencia que permita aceptar la diferencia en cada una de las expresiones plurales de los sistemas y el impulso de acuerdos voluntarios que permitan ser cumplibles y verificables por la ciudadanía en general.

Se resaltaron los elementos que desde la teoría sociológica soportan el desarrollo del control social y cómo este se despliega sobre el control de los comportamientos o conductas desviadas. Para la presente investigación, los contenidos normativos que definen los comportamientos contrarios a la convivencia hacen parte de los campos de regulación que el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana desarrolla en el tema de las relaciones entre las autoridades de policía y las personas. Este tema en concreto será el objeto del siguiente capítulo.

Otro aspecto primordial en este trabajo y como se pudo exponer es la importancia en torno a la mediación policial y sus oportunidades frente al mejoramiento de las relaciones con las personas y la ciudadanía en general. La construcción de los acuerdos como resultado de la Mediación Policial se contempla de una manera flexible en relación a sus contenidos, formas, procedimientos y alcances, por lo tanto, sus referentes subyacen de manera sistémica en la realidad social y las expresiones de diversidad y pluralidad. Esta figura se desarrolla de manera informal, directamente entre las partes afectadas, voluntariamente, sin costo económico alguno y de libre cumplimiento, adicionalmente es de fácil acceso y rápida en su

procedimiento, por tal motivo es una herramienta trascendental para fortalecer y recomponer los vínculos interpersonales y sociales. Se presenta como una oportunidad antes de imponer las medidas correctivas que trae el artículo 35 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y deberá ser desarrollada y reglamentada de manera coherente por la ley y las administraciones locales.

Capítulo Tres

3. Comportamientos Contrarios a la Convivencia, Implicaciones y Artículo 35 del Código Nacional de Policía

Durante el desarrollo del presente capítulo se abordarán dos temas, el primero encaminado hacia una aproximación y delimitación de los comportamientos contrarios a la convivencia que se manejan en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, en específico los que motivaron la investigación. Posteriormente se analizarán las *medidas correctivas* como respuesta institucional y sus implicaciones tanto jurídicas, como sociales en el evento de su no cumplimiento, según lo señalado en el Artículo 35. Finalmente, se plantearán algunas consideraciones a manera de cierre, donde se resaltan los riesgos que existen en las valoraciones subjetivas de los operadores policiales y su consecuente desbordamiento en el ejercicio de autoridad, dando como resultado la manera inadecuada en que se aplica el contenido de esta norma y los efectos contrarios en la ciudadanía en cuanto a su credibilidad.

3.1 Comportamientos contrarios a la convivencia

Se ha venido estudiando en los últimos años en nuestro medio la incidencia y efectos del “nuevo” Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, en lo concerniente a su aplicación social y las consecuencias que se han venido configurando en algunos fenómenos o problemáticas sociales. El mismo CNSCC señala que las disposiciones son de carácter preventivo, sin embargo, también es cierto que solamente durante sus dos primeros años de existencia es decir de 2017 a 2019 se aplicaron alrededor de dos millones de medidas correctivas como respuesta al casi millón de comportamientos contrarios a la convivencia (Castillo y Ayala, 2019, 8).

Es importante aclarar que durante la vigencia de los primeros seis meses del Código se implementó una etapa pedagógica, donde todos los comparendos impuestos fueron de carácter pedagógico, para lo cual los ciudadanos deberían asistir a un ejercicio de sensibilización organizado por las entidades territoriales. Para el caso de Bogotá ha sido la

Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia la encargada de desarrollar estos espacios, los cuales en principio fueron habilitados desde las Casas de Justicia en Bogotá, habitando a ocho (8) de ellas donde se daban los talleres pedagógicos a los presuntos infractores, las cuales en principio se distribuyeron en las localidades de Fontibón, Kennedy, Mártires, Suba, Barrios Unidos, Chapinero (Calle 45), Ciudad Bolívar, y San Cristóbal. Posteriormente se mantuvieron estos ejercicios en algunos de estos espacios, pero ya en el marco del cumplimiento de la medida correctiva que señala el art. 173 # 2, del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana *Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia*.

Durante esta etapa se ha motivado a la ciudadanía sobre las implicaciones económicas, no obstante las sanciones e imposición de los comparendos en vez de decrecer se han venido incrementando de manera sistemática en la ciudadanía y especialmente por algunos comportamientos contrarios a la convivencia, sobre todo, el que se consagra en el artículo 35 y sus diferentes 7 numerales, a pesar que el Código para el año inmediatamente posterior a la entrada en vigencia del mismo, más del 40% de las medidas correctivas se concentraron en multas, en especial en multas tipo 2 y tipo 4 a las cuales se les impone 8 y 32 salarios mínimos diarios legales vigentes (Castillo y Ayala, 2019, 6).

En contraste, las medidas de naturaleza formativa y educativa —como la participación en programas comunitarios y pedagógicos—, concentraron el 17%, y las amonestaciones constituyeron tan solo el 0.4% del total de medidas impuestas durante el contenido del informe de la FIP. Ahora, las medidas correctivas impuestas se correlacionan muchas veces de manera concomitante en un solo comportamiento contrario, es decir, frente a un hecho o comportamiento se pueden imponer varias medidas correctivas que desde la óptica del operador policial pueden ser señaladas en la comparendera. Las principales quejas de la comunidad y de algunas inspecciones de policía giraron en torno a la sanción de varios comportamientos y la imposición de diversas medidas correctivas en un mismo procedimiento (Castillo y Ayala, 2019, 6).

El Código plantea 381 comportamientos contrarios a la convivencia, de los cuales, según la investigación de la FIP en 2019, 10 de ellos concentran el 75% del total de los registros, estos son:

- 1) Consumir bebidas alcohólicas, sustancias psicoactivas o prohibidas en, en el espacio público.
- 2) Portar armas, elementos cortantes, punzantes.
- 3) Reñir, incitar o incurrir en confrontaciones violentas que puedan derivar en agresiones físicas.
- 4) Portar sustancias prohibidas en el espacio público.
- 5) Irrespetar a las autoridades de policía.
- 6) Ocupar el espacio público en violación de las normas vigentes.
- 7) Incumplir, desacatar, desconocer e impedir la función o la orden de policía.
- 8) Realizar necesidades fisiológicas en el espacio público.
- 9) Evadir el pago de la tarifa, validación, tiquete o medios del servicio de transporte público de pasajeros.
- 10) Desarrollar la actividad económica sin cumplir cualquiera de los requisitos establecidos en la normatividad vigente. (Castillo y Ayala, 2019, 7).

La flagrancia ha sido por regla general la condición en la cual se configuran los comportamientos contrarios, lo que infiere que las autoridades operan de manera reactiva en el desarrollo de sus funciones frente a un fenómeno social, dejando de lado estrategias de prevención sectorizadas. Según los reportes institucionales y el desarrollo de políticas públicas, hay dos comportamientos contrarios a la convivencia, que si responden a estrategias de planeación que van de la mano de las autoridades territoriales: a) Ocupar espacio público indebidamente; y b) Desarrollar actividades económicas sin el lleno de los requisitos. De igual forma, los comportamientos contrarios a la convivencia que se relacionan con la producción de ruidos representan el 0.6% del total de los registros del Registro Nacional de Medidas Correctivas (RNMC) (Castillo y Ayala, 2019, 8).

Un aspecto relevante para esta tesis, es que en esta misma investigación citada se resalta que para los comportamientos contrarios a la convivencia que se relacionan con el irrespeto

a la autoridad y el desacato a las órdenes de policía conforman el 9% del total de los registros en el RNMC, lo cual va en notorio ascenso y sobre todo para la presente investigación se puede demostrar cómo su aumento se desbordó en época de la pandemia global del COVID 19. En cuanto a las implicaciones económicas que se derivan de la imposición de las medidas correctivas, las personas naturales efectúan pagos más marginales lo cual hace que a pesar del alto número de comparendos son pocos los que se pagan.

Efectividad persuasiva en la ciudadanía: La imposición de las medidas correctivas, así como la imposición de las multas por regla general no son consideradas importantes por el ciudadano en la cotidianidad, esto se podría relacionar por la poca credibilidad de la policía, así como la falta de incentivos para el pago. Caso contrario ocurre con los establecimientos de comercio que son multados, donde el porcentaje de pago es del 50%. A pesar de existir unas consecuencias por el no pago de las multas o el cumplimiento de las medidas correctivas, la ciudadanía en general no le da prioridad a esta normativa, generándose una baja eficacia en la búsqueda de la norma. Esto se define en el artículo 183 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana donde si después de transcurridos seis meses desde la imposición de la multa, si no se ha pagado incluyendo los intereses, se generan implicaciones jurídicas:

“Artículo 183. Consecuencias por el no pago de multas. Si transcurridos seis meses desde la fecha de imposición de la multa, esta no ha sido pagada con sus debidos intereses, hasta tanto no se ponga al día, la persona no podrá:

1. Obtener o renovar permiso de tenencia o porte de armas.
2. Ser nombrado o ascendido en cargo público.
3. Ingresar a las escuelas de formación de la Fuerza Pública.
4. Contratar o renovar contrato con cualquier entidad del Estado.
5. Obtener o renovar el registro mercantil en las cámaras de comercio.

Las autoridades responsables de adelantar los trámites establecidos en el presente artículo deberán verificar que la persona que solicita el trámite se encuentra al día en el pago de las multas

establecidas en el presente Código. Los servidores públicos que omitan esta verificación incurrirán en falta grave y a los que no ostenten esta calidad se les aplicará la multa tipo 4.

Parágrafo. El cobro coactivo de que trata la presente ley se regulará por lo dispuesto en el artículo 100, numeral 2 de la Ley 1437 de 2011.”

Si no existe este “temor” o persuasión en el pago y a pesar de imponerse de manera regular, no se ha generado conciencia sobre las implicaciones del no cumplimiento del pago o simplemente hay un desconocimiento de las consecuencias negativas, lo cual es materia de intervención estratégica, donde se motive no solamente el cumplimiento del pago, sino la no concurrencia de conductas contrarias a la convivencia, que para el presente caso tienen que ver con las relaciones entre las autoridades y las personas.

Riesgos de presunto abuso de autoridad: Se resalta desde la FIP que se presentan riesgos al momento de realizarse el procedimiento de policía que deriven en posibles abusos, especialmente en el control a ciertas conductas contrarias a la convivencia sobre todo las que se relacionan con comportamientos que afectan la actividad económica (artículo 91 y s.s.), las que se configuran por el porte de sustancias estupefacientes o sicotrópicas, regulado mediante el decreto 1844 de 2018 que penalizó el porte y tenencia de la dosis mínima de droga. Este decreto fue analizado por el Consejo de Estado dos años posteriores y declaró la condición del decomiso y la imposición de comparendos por el porte de la dosis mínima de la siguiente manera; “Los miembros de la Policía Nacional harán uso del proceso verbal inmediato al que hace referencia la norma acusada, únicamente, cuando se requiera verificar que la dosis personal está siendo utilizada para fines distintos al consumo de quien la tiene en su poder, ante la existencia de evidencias en torno a que se está atentando contra los derechos de terceros o de la colectividad”, señaló la providencia del Consejo de Estado (Consejo de Estado, Comunicado, jul. 19/20).

Frente al tema de la presente investigación, existen algunas tendencias desde la policía uniformada al imponer las medidas correctivas donde se sancionan varios comportamientos bajo un mismo hecho, el cual se relaciona o se derivan del “irrespeto a la autoridad”. Se debe afirmar que la policía fue dotada de un medio de policía denominado *Mediación Policial*, y en la práctica no está siendo utilizada no de manera preventiva, ni

como medio legal. Es pertinente enfocar esfuerzos en la formación de base en las escuelas policiales en sus distintos rangos, que permita posicionar y transformen la acción preventiva y de intervención desde los dispositivos de regulación y control que posee la policía uniformada. Es necesario eliminar riesgos que materialicen prácticas corruptas o las barreras que se producen con el discurso o intervención realizada desde el procedimiento único de policía especialmente en las opciones que se tienen desde la ciudadanía para hacer reclamaciones y apelaciones frente a las medidas señaladas por la policía en los diligenciamientos de los comparendos.

La actividad de policía desarrollada por los uniformados de policía, contienen un marcado margen de discrecionalidad, lo que no en determinados casos pueden configurar arbitrariedades y vulneraciones de derechos fundamentales en la ciudadanía. Que un uniformado de policía tenga la facultad de escoger, entre otras cosas, sus objetivos; los distintos medios; lo que debe hacer con el caso, si aplica una mediación policial o si impone una medida correctiva, al igual que decidir sobre el tipo de medida correctiva a imponer en la cotidianidad e interacción social, es algo que en su momento deberá ser analizado y regulado por el control legal de la norma en cabeza del Congreso de la República o la Corte Constitucional. Situaciones en concreto hay varias, por ejemplo, debe ponderar cuando se encuentra ante un consumidor y un expendedor de estupefacientes, reconocer una droga alucinógena y aplicarlo en el manejo de la protesta social (Castillo y Ayala, 2019, 14).

El Código establece claramente sus objetivos y, además, estipula los principios de proporcionalidad y razonabilidad en la adopción de medios de policía, así como las medidas correctivas y de necesidad que limita a la policía a hacer rigurosamente necesario e idóneo para alcanzar el fin perseguido. En este sentido lo importante es lograr que la ciudadanía se entere o conozca todos estos postulados y mantenga siempre un control individual y colectivo hacia las actuaciones de la policía uniformada al momento de realizar la imposición de medidas correctivas en el control de los comportamientos contrarios a la convivencia que diariamente se configuran en los diferentes contextos sociales sea urbano o rural.

Los derechos de la ciudadanía no pueden estar al libre albedrío de la fuerza policial, es importante proteger derechos básicos como la libertad; además es necesario entender que,

desde las autoridades de policía, así como los gobernantes y la ciudadanía se debe generar un diálogo constante y desplegar dispositivos de control para evitar los excesos y garantizar el verdadero sentido y búsqueda de la norma fundamental de seguridad y convivencia ciudadana. Según la investigación referida, se destacan los siguientes hechos concretos donde es urgente efectuar ajustes y que para la presente investigación son pertinentes ya que en estos escenarios es donde se producen las afectaciones a las relaciones entre las autoridades y las personas:

Tabla No. 11
Actuaciones riesgo de la autoridad uniformada

Situación	Descripción
No escuchar las explicaciones de los ciudadanos y amenazarlos con imposición de multas	Esta situación es reiterada donde se evidencia intolerancia y agresividad desde los uniformados de policía frente a la comunicación con los ciudadanos. Se evidencia que no escuchan los argumentos o explicaciones de las personas, amenazando con la imposición de sanciones o comparendos. En el argot popular se manifiesta el ser objeto de “combos” que van de la mano de una cadena de multas por que se traducen en comparendos independientes por: irrespeto a la autoridad, actividad pedagógica y en el peor de los casos trasladados al Centro de Traslado por Protección.
La imposición de multas tipo 4, de máximo valor en situaciones que no lo ameritan	Se traduce en términos de incrementar la dosificación subjetiva efectuada desde el uniformado y en muchos casos un comportamiento puede estipularse en multas diferentes y se elabora el comparendo con la más costosa, es decir tipo 4.
Amedrentar a los ciudadanos con la imposición de medidas correctivas brindando información imprecisa, en vez de propiciar el aprendizaje.	Esto se presenta tanto a personas naturales como jurídicas que desempeñan actividades económicas, ya que persiste la amenaza de imposición de multas cuando no deberían elaborar, sino realizar ejercicios pedagógicos.
Solicitar documentos no requeridos en las labores de vigilancia y control	Especialmente relacionados con los comportamientos que afectan la actividad económica.
Uso de un trato verbal o físico violento contra los ciudadanos	como empujones, humillaciones insultos, burlas e intimidación
Irregularidades justificadas	Ya sea por una buena causa o por desconocimiento. Se han presentado caso donde la policía acude a atender conflictos familiares y se concluye imponiendo multas a los miembros del núcleo familiar y en el peor de los casos con trasladados al Centro de Traslado por Protección lo cual se puede hasta por doce horas.
Irregularidades o conductas abusivas	Debido a la presión de producir resultados operativos se desconocen muchas veces condiciones o particularidades psicológicas, económicas, culturales o que hacen parte del libre ejercicio de la personalidad.

Elaboración propia. Adaptado de (Castillo y Ayala, 2019, 15 y 16)

3.2 Artículo 35 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana

De los comportamientos contrarios a la convivencia que señala el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, los que se desarrollan en las relaciones entre las personas y las autoridades presenta un serio problema al momento de aplicarse e interiorizarse en la ciudadanía. Esto lo veremos más en detalle en este apartado, comenzando por mirar el contenido taxativo de la norma y las principales problemáticas que hacen que se presenten ejercicios de aplicación de la norma que son desbordadas desde los criterios de objetividad en los operadores policiales y sus correspondientes implicaciones en época de pandemia COVID 19 la cual desde el año 2020 se ha mantenido vigente y las condiciones sociales de necesidades básicas insatisfechas se incrementan y el Estado no ha podido corresponder como debería ser frente a este fenómeno global. De ahí que se haya presentado un incremento desbordado de este comportamiento, ya que, si las personas no poseen las condiciones mínimas que les garantice su subsistencia y la de sus familias, necesariamente tienen que salir a buscar cómo subsistir, para lo cual y teniendo en cuenta las normas de regulación y restricción sanitaria, tiene que transgredirlas para poder buscar los recursos mínimos. Este artículo 35 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana señala:

“Artículo 35°. Comportamientos que afectan las relaciones entre las personas y las autoridades. Los siguientes comportamientos afectan la relación entre las personas y las autoridades y por lo tanto no deben realizarse. Su realización dará lugar a medidas correctivas:

- 1. Irrespetar a las autoridades de policía.*
- 2. Incumplir, desacatar, desconocer e impedir la función o la orden de policía.*
- 3. Impedir, dificultar, obstaculizar o resistirse a procedimiento de identificación o individualización, por parte de las autoridades de policía.*
- 4. Negarse a dar información veraz sobre lugar de residencia, domicilio y actividad a las autoridades de policía cuando estas lo requieran en procedimientos de policía.*

5. Ofrecer cualquier tipo de resistencia a la aplicación de una medida o la utilización de un medio de policía.
6. Agredir por cualquier medio o lanzar objetos que puedan causar daño o sustancias que representen peligro a las autoridades de policía.
7. Utilizar inadecuadamente el sistema de número único de seguridad y emergencia.

Parágrafo 1º. El comportamiento esperado por parte de los habitantes del territorio nacional para con las autoridades exige un comportamiento recíproco. Las autoridades y en particular el personal uniformado de la Policía, deben dirigirse a los habitantes con respeto y responder a sus inquietudes y llamado con la mayor diligencia. Los habitantes del territorio nacional informarán a la autoridad competente en caso de que no sea así.

Parágrafo 2º. A quien incurra en cualquiera de los comportamientos antes señalados, se le aplicarán las siguientes medidas correctivas de manera concurrente:

Comportamientos	Medidas Correctivas a Aplicar
<i>Numeral 1</i>	<i>Multa General tipo 2.</i>
<i>Numeral 2</i>	<i>Multa General tipo 4; Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.</i>
<i>Numeral 3</i>	<i>Multa General tipo 4; Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.</i>
<i>Numeral 4</i>	<i>Multa General tipo 4.</i>
<i>Numeral 5</i>	<i>Multa General tipo 4; Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.</i>
<i>Numeral 6</i>	<i>Multa General tipo 4; Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.</i>
<i>Numeral 7</i>	<i>Multa General tipo 4; Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.</i>

Parágrafo 3º. Las multas impuestas por la ocurrencia de los comportamientos señalados en el numeral 7 del presente artículo se cargarán a la factura de cobro del servicio de la línea telefónica de donde se generó la llamada. La empresa operadora del servicio telefónico trasladará mensualmente a las entidades y administraciones territoriales respectivas las

sumas recaudadas por este concepto según lo establecido en la reglamentación de la presente ley.

Parágrafo 4º. *La policía debe definir dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley, un mecanismo mediante el cual un ciudadano puede corroborar que quien lo aborda para un procedimiento policial, efectivamente pertenece a la institución”.*

Es importante resaltar que, durante época de pandemia en Colombia según cifras oficiales de la Policía Nacional, el comportamiento contrario a la convivencia que más se ha sancionado es el previsto en el artículo 35 numeral 2 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana que se refiere a incurrir, desacatar, desconocer e impedir la función o la orden de Policía. Se puede afirmar que las condiciones sociales en esta época han desbordado las capacidades de todo el aparato institucional del Estado, especialmente la policía uniformada y los inspectores de policía. Hacer cumplir los decretos emitidos por las autoridades en medio de la emergencia sanitaria, ha sido una tarea además de difícil proclive a ejercicios desbordados cargados de exagerada subjetividad.

En las actuales circunstancias la Policía Nacional debe demostrar que es el primer contacto entre el Estado y la ciudadanía, donde se generen nexos de confianza y solidaridad, pero desafortunadamente no siempre es así. Se puede observar cómo solamente en los primeros 4 meses de la pandemia en el año 2020 se generaron los siguientes reportes, de cara a la imposición de los cinco comportamientos contrarios a la convivencia que más se aplicaron en los dos primeros meses del inicio de la emergencia sanitaria en nuestro país y que se relacionan fundamentalmente con los contenidos del artículo 35 y subsiguientemente de los comportamientos del artículo 27, dejando claridad que se presentó un incremento desproporcionado y muy alto por el irrespeto a la autoridad el comienzo de los dos primeros meses de la pandemia, sin contar los demás meses:

Gráfica No. 8
Conductas contrarias al Código Nacional de Policía



Fuente: Asuntos Legales. Daniel Rojas Castañeda - drojas@larepublica.com.co jueves, 11 de junio de 2020

3.3 Comparendo y multas

El procedimiento verbal inmediato de policía al momento de controlar los comportamientos contrarios a la convivencia materializa su actividad, desde la elaboración de un comparendo, el cual se puede definir como una orden formal de citación, impuesta a un contraventor o ciudadano para iniciar la respectiva investigación mediante el proceso verbal abreviado, que permita establecer si hay lugar al cobro de las multas o la aplicación de las medidas correctivas que se indican en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Para tal fin el artículo 218 del Código lo define *como la acción del personal uniformado de la Policía Nacional que consiste en entregar un documento oficial que contiene orden escrita o virtual para presentarse ante autoridad de Policía o cumplir medida correctiva.*

La naturaleza y efectos de un comparendo es importante resaltarlos ya que si bien es cierto posee efectos jurídicos, es necesario acudir al sentido original y la razón de ser de este documento. Para tal fin, desde antes de la vigencia del CNSCC se ha construido doctrina y jurisprudencia sobre este tema. El Consejo de Estado – Sala de Consulta y Servicio Civil, mediante Radicación No. 993, del 17 de septiembre de 1997, al referirse en cuanto a los comparendos en materia e tránsito resaltó: “(...) *Como se advierte, el comparendo es una citación de carácter policivo que se hace al presunto infractor de una norma de tránsito o a las personas involucradas en un accidente de tránsito, para que concurran a una audiencia ante la autoridad competente, en la cual ésta oír sus descargos y explicaciones, decreta á y practicará las pruebas que sean conducentes y sancionará o absolverá al inculpado, (...). El comparendo no es un medio de prueba, por cuanto no constituye un documento idóneo para demostrar la ocurrencia de los hechos, ya que como lo dice la misma definición, es sencillamente una orden formal de citación al presunto contraventor y es en la audiencia pública realizada ante la autoridad de tránsito competente, que se decretan y se practican las pruebas que sean conducentes para determinar la verdad de los hechos...*”)

De lo anterior se infiere que el comparendo se define por ser: a) Una orden escrita, para presentarse ante otra autoridad de policía sea superior o sea de funciones; b) Emitida por el personal uniformado. c) Lleva un mandamiento de pago de multa en efecto devolutivo. d) Para acudir ante la autoridad civil de policía que por lo general es un inspector de Policía. Por otro lado, el comparendo no se debe considerar como: a) La medida correctiva. b) La multa. c) La prohibición de hacer algo. d) la Verdad absoluta del personal uniformado. e) La apelación. f) La evidencia del hecho. g) La imposición de la Carga de la Prueba.

“Artículo 180. Multas. Es la imposición del pago de una suma de dinero en moneda colombiana, cuya graduación depende del comportamiento realizado, según la cual varía el monto de la multa. Así mismo, la desobediencia, resistencia, desacato, o reiteración del comportamiento contrario a la convivencia, incrementará el valor de la multa, sin perjuicio de los intereses causados y el costo del cobro coactivo.

Las multas se clasifican en generales y especiales.

Las multas generales se clasifican de la siguiente manera:

Multa Tipo 1: Cuatro (4) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).

Multa Tipo 2: Ocho (8) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).

Multa Tipo 3: Dieciséis (16) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).

Multa Tipo 4: Treinta y dos (32) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).

Las multas especiales son de tres tipos:

1. Comportamientos de los organizadores de actividades que involucran aglomeraciones de público complejas.
2. Infracción urbanística.
3. Contaminación visual.

PARÁGRAFO. Las multas serán consignadas en la cuenta que para el efecto dispongan las administraciones distritales y municipales, y se destinarán a proyectos pedagógicos y de prevención en materia de seguridad, así como al cumplimiento de aquellas medidas correctivas impuestas por las autoridades de policía cuando su materialización deba ser inmediata, sin perjuicio de las acciones que deban adelantarse contra el infractor, para el cobro de la misma.

En todo caso, mínimo el sesenta por ciento (60%) del Fondo deberá ser destinado a la cultura ciudadana, pedagogía y prevención en materia de seguridad.

Cuando los Uniformados de la Policía Nacional tengan conocimiento de la ocurrencia de un comportamiento, que admita la imposición de multa general, impondrán orden de comparendo al infractor, evidenciando el hecho.

Es deber de toda persona natural o jurídica, sin perjuicio de su condición económica y social, pagar las multas, salvo que cumpla la medida a través de la participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia, de ser aplicable. A la persona que pague la multa durante los cinco (5) días hábiles siguientes a la expedición del comparendo, se le disminuirá el valor de la multa en un cincuenta (50%) por ciento, lo cual constituye un descuento por pronto pago.

A cambio del pago de la Multa General tipos 1 y 2 la persona podrá, dentro de un plazo máximo de cinco (5) días hábiles siguientes a la expedición del comparendo, solicitar a la autoridad de

policía que se conmute la multa por la participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.

Si la persona no está de acuerdo con la aplicación de la multa señalada en la orden de comparendo o con el cumplimiento de la medida de participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia, cuando este aplique, podrá presentarse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes ante la autoridad competente, para objetar la medida mediante el procedimiento establecido en este Código.

Una vez liquidadas y comunicadas, si las multas no fueren pagadas dentro del mes siguiente, el funcionario competente deberá reportar la existencia de la deuda al Boletín de Responsables Fiscales de la Contraloría General de la República y así mismo deberá reportar el pago de la deuda.

La administración distrital o municipal podrá reglamentar la imposición de la medida correctiva de participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia para los comportamientos contrarios a la convivencia que admitan Multa tipos 1 y 2, en reemplazo de la multa.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Durante el primer año de vigencia de la presente ley, las personas a las que se les imponga una Multa General tipos 3 o 4 podrán obtener un descuento adicional al previsto por el pronto pago de la multa, en un porcentaje del veinticinco por ciento (25%) de su valor total, siempre y cuando soliciten a la autoridad de policía competente que se les permita participar en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia, dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del comparendo”. (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, Ley 1801 de 2016)”

El comparendo se materializa en un *formato* que está diseñado y reglamentado desde la Resolución Número 00012 del 02 Ene 2017, emitida desde la Dirección General de la Policía, donde la finalidad primordial es documentar el procedimiento verbal inmediato mediante el cual se imponen cualquiera de las seis (6) medidas correctivas de competencia del personal uniformado de la Policía Nacional: a) Suspensión temporal de actividad económica; b) Curso pedagógico o participación en actividad; c) Amonestación en privado; d) Remoción de bienes que obstaculizan el espacio público; e) Inutilización de bienes; f) Destrucción de bien. El *formato* único de comparendo estructurado de conformidad con lo establecido en la Ley 1801

de 2016, tendrá los siguientes componentes que en su conjunto y diligenciado por el uniformado de Policía, se constituye en un documento público, a la luz de lo establecido en el artículo 243 del Código General del Proceso.

ORDEN DE COMPARENDO O MEDIDA CORRECTIVA

Nº de Comparendo: _____

AÑO		DÍA		MES		FECHA Y HORA						MINUTOS					
1	2	3	4	5	6	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11
7	8	9	10	11	12	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23

2. LUGAR DEL COMPORTAMIENTO CONTRARIO A LA CONVIVENCIA

VIA PRINCIPAL				VIA SECUNDARIA				MUNICIPIO	LOCALIDAD/COMUNA
TIPO DE VIA	NÚMERO O NOMBRE			TIPO DE VIA	NÚMERO O NOMBRE				
AF 01 02 03 04 05 06 07 08 09 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23				AF 01 02 03 04 05 06 07 08 09 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23					
BARRO	O TIPO			SITIOS PUBLICOS O ABIERTOS AL PUBLICO				<input type="checkbox"/> DOMICILIO	<input type="checkbox"/> MEDIO DE TRANSPORTE

3. DATOS DEL INTERFACTOR

TIPO DOCUMENTO	NÚMERO DE DOCUMENTO		ESTADO
C.C. C.E. D.E. PAS T.I. OTRO CUAL?			
NOMBRE Y APELLIDOS DEL PRESUNTO INFRACTOR			
DIRECCIÓN - RESIDENCIA		TELÉFONO FIJO O CELULAR	
EMAIL		DEPARTAMENTO	MUNICIPIO PAIS

4. DATOS DEL QUEBRO DE VENTA O COSTURA O FALTA POR ESTAD 2016 (solo para el infractor menor de 18 años de edad)

TIPO DOCUMENTO	NÚMERO DE DOCUMENTO		ESTADO
C.C. C.E. D.E. PAS T.I. OTRO CUAL?			
NOMBRE Y APELLIDOS DEL TITULAR O FALTA POR ESTAD			
DIRECCIÓN - RESIDENCIA		TELÉFONO FIJO O CELULAR	
EMAIL		DEPARTAMENTO	MUNICIPIO PAIS

5. DATOS DEL ESTABLECIMIENTO

RAZÓN SOCIAL		ACTIVIDAD COMERCIAL	
NIT		DIRECCIÓN	
REPRESENTANTE LEGAL			
DOCUMENTO		NÚMERO DE DOCUMENTO	
C.C. C.E. PAS			ESTADO

6. MEDIOS DE POLICIA UTILIZADOS

ORDEN DE POLICIA	<input type="checkbox"/> MEDICIÓN POLICIAL	<input type="checkbox"/> TRÁFICO O BARRA PROCEDIMIENTO POLICIANO
REGISTRO A PERSONA	<input type="checkbox"/> TRASLADO POR PROTECCIÓN	<input type="checkbox"/> REGISTRO A MEDIO DE TRANSPORTE
USO DE LA FUERZA	<input type="checkbox"/> SUSPENSIÓN INMEDIATA DE LA ACTIVIDAD	<input type="checkbox"/> INGRESO A INMUEBLE CON ORDEN ESCRITA
RETRO DEL SITIO	<input type="checkbox"/> APREHENSION CON FIN JUDICIAL	<input type="checkbox"/> INGRESO A INMUEBLE SIN ORDEN ESCRITA
INCALIFICACIÓN	<input type="checkbox"/> APOYO URGENTE DE LOS PARTICULARES	<input type="checkbox"/> INCALIFICACIÓN DE ARMAS DE FUEGO, NO CONVENCIONALES, MUNICIONES Y EXPLOSIVOS

7. DESCRIPCIÓN DEL COMPORTAMIENTO CONTRARIO A LA CONVIVENCIA

HECHOS: _____

DESCARGOS: _____

8. TIPO DE MEDIDA CORRECTIVA

MULTA GENERAL	<input type="checkbox"/> PRIVILEGIACIÓN DE BIENES	<input type="checkbox"/> PARTICIPACIÓN PROGRAMA COMUNITARIO O ACTIVIDAD PEDAGÓGICA DE CONVIVENCIA	<input type="checkbox"/> SUSPENSIÓN TEMPORAL DE LA ACTIVIDAD
AMONESTACIÓN	<input type="checkbox"/> DESTRUCCIÓN DE BIEN	<input type="checkbox"/> REMOCIÓN DE BIENES	<input type="checkbox"/> RESOLUCIÓN DE RELAJÓN O ACTIVIDAD QUE INVOLUCRA A ACOMODACIONES DE PUBLICO NO COMPLETAS

TIPO DE MULTA	1	2	3	4	NO APLICA MULTA GENERAL	NO IMPONE MEDIDA CORRECTIVA
---------------	---	---	---	---	-------------------------	-----------------------------

ARTÍCULO										NUMERAL										LITERAL											
1	2	3	4	5	6	7	8	9	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	0	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L
1	2	3	4	5	6	7	8	9	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	0	E	F	G	H	I	J	K	L				

9. RECURSO DE APELACIÓN

EN CONTRA DE LA MEDIDA CORRECTIVA, INTERPONE EL RECURSO DE APELACIÓN? SI NO

10. AUTORIDAD COMPETENTE DONDE SE REMITE LA ORDEN DE COMPARENDO

11. DATOS DEL FUNCIONARIO DE POLICIA

Grado, Apellidos y Nombres	Plaza Policial
Unidad	Cuadrante o Cargo
	Teléfono

Nota: El funcionario de policía que recibe directa o indirectamente orden o diligencia para atender u orden por acto que deba ejecutarse en el cumplimiento de sus funciones, a su vez firma, al momento de expedir el comparendo, con firma y sello, el Libro diario de comparendos, lo cual, según sea el caso, se remite en el código penal, comisión de delito o Manual de Identificación de Documento Público. Así mismo al que ofrece o ofrece a esta policía al ser ordenado comparendo en la sanción prevista en el código penal, comisión de delito o Manual de Identificación de Documento Público.

12. DATOS DEL ESTABLECIMIENTO EN CASO DE VENTA

Nombre y apellidos	No. C.C.
Dirección	Teléfono/Celular

13. OBSERVACIONES DEL UNIFORMADO DE LA POLICIA NACIONAL

FIRMA POLICIA	FIRMA PRESUNTO INFRACTOR O APOYO SEMIOTICO	FIRMA ENTREVISTADO
C.C.	C.C.	C.C.

BAJO LA GRAVEDAD DEL JURAMENTO

Teniendo en cuenta la Resolución 00012 del 02 Ene 2017 el comparendo destaca los siguientes aspectos:

Casilla 1. No. incidente: Es el número asignado por el sistema de los comportamientos contrarios a la convivencia, el uniformado de la Policía Nacional deberá solicitarlo a la sala de radio de su jurisdicción e insertarlo en este campo, lo que permitirá registrar los motivos de policía atendidos, así como el desarrollo de los mismos.

Fecha y hora: Espacio destinado para ubicar cronológicamente la comisión de un Comportamiento Contrario a la Convivencia, con el fin de identificar la fecha y hora del mismo.

Casilla 2. Lugar del comportamiento contrario a la convivencia: Este campo está destinado a ubicar el lugar donde se llevó a cabo el Comportamiento Contrario a la Convivencia, se debe consignar información del espacio geográfico donde se realizó la actuación del presunto infractor. AV: avenida, CL: calle, AU: autopista, DG: diagonal, TR transversal, VRA: vereda, CGTO: corregimiento.

Casilla 3. Datos del infractor: Espacio para registrar los nombres y apellidos completos del presunto infractor, solicitando el documento de identidad, con el fin de verificar mediante: C.C. Cédula de ciudadanía, C.E. cédula de extranjería, D.E. documento de identificación extranjero (nacionales de los países miembros de la Comunidad Andina o del tratado de MERCOSUR, pueden ingresar a territorio Colombiano con el documento de identificación de su país de origen, no requieren pasaporte), PAS pasaporte para extranjeros, TI. Tarjeta de identidad para menores de 18 años, la correspondencia de datos fidedignos, así mismo se solicita su dirección, teléfono fijo y/o celular, edad, municipio, departamento, país de residencia y correo electrónico.

Casilla 3.1. Datos de quien detente la custodia o patria potestad: Espacio para registrar los nombres y apellidos completos del adulto responsable que ostente la custodia o patria potestad del niño, niña o adolescente, presunto infractor, con el fin de verificar mediante documento de identidad la correspondencia de datos fidedignos, así mismo se solicita su dirección, teléfono fijo y/o celular, edad, municipio, departamento, país de residencia y

correo electrónico. En caso de comparecencia del adulto responsable de la custodia del menor de 18 años, se tomará la impresión dactilar del adulto pues será este el responsable de pagar la multa en caso de que proceda.

Casilla 3. Datos del establecimiento: Se diligencia este aparte cuando se conozca un Comportamiento Contrario a la Convivencia en el espacio público, en lugar privado abierto al público o utilizados para fines sociales, comerciales e industriales o cualquier actividad económica.

Casilla 4. Medios de policía utilizados: Este espacio está destinado para identificar los medios de policía que se emplean para atender el motivo o Comportamiento Contrario a la Convivencia y/o la imposición de las medidas correctivas contempladas en el Código Nacional de Policía y Convivencia. Los medios de policía son herramientas para el servicio uniformado de policía que podrán ser utilizadas en la atención de hechos que no constituyan comportamiento contrario a la convivencia, pero en todo caso deberá documentarse su utilización. La orden de comparendo o medida correctiva es un documento que suplirá el informe escrito exigido en la Ley 1801 de 2016, para documentar la utilización de los medios de policía de competencia del personal uniformado de policía, pues el diseño del formato incluye en su contenido la información necesaria para dejar constancia de la referida actividad policial.

Casilla 6. Tipo de medida correctiva: Este espacio está destinado para codificar la medida correctiva la cual se basará en los artículos establecidos en el Código Nacional de Policía y Convivencia, donde el personal uniformado de la Policía Nacional tendrá injerencia de acuerdo con el recuadro.

Casilla 7. Recurso de Apelación: Este espacio está destinado para consignar la interposición o no del recurso de apelación en contra de la medida correctiva, cuando se lleva a cabo el proceso verbal inmediato por parte de los uniformados de la Policía Nacional. Se debe indicar al presunto infractor si desea hacer uso del recurso de apelación, el cual se concederá en el efecto devolutivo. Efecto devolutivo implica que el policial materializa la medida correctiva y posteriormente dentro de las 24 horas siguientes, radica el presente formato debidamente diligenciado con los medios de prueba y anexos en caso de haberse

recolectado, ante el inspector de policía quien confirmará o revocará la medida dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a su recibo, esto según el artículo 222 de la Ley 1801 de 2016.

Casilla 8. Autoridad competente: En este espacio se debe consignar en forma inequívoca la dirección de la Inspección de Policía de la jurisdicción, donde se remite la Orden de Comparendo, de acuerdo con la competencia para imponer la medida correctiva o conocer del recurso de apelación interpuesto por el presunto infractor.

Casilla 9. Datos del funcionario de policía: En este espacio se deben consignar los nombres y apellidos completos del uniformado que realiza la Orden de Comparendo o Medida Correctiva, asimismo, grado, placa, unidad a la que pertenece, cuadrante o cargo y teléfono, lo anterior con el fin de ser fácilmente ubicado en caso de requerirse.

Casilla 10. Datos del (los) testigo (s) o entrevistado (s) en caso de que aplique: En este espacio se debe consignar los datos del testigo, que obrará como declarante de la notificación de la Orden de Comparendo o Medida Correctiva, en caso de que el presunto infractor se niegue a firmar. También se podrá registrar el testigo presencial del Comportamiento Contrario a la Convivencia.

Casilla 11. Observaciones del uniformado de la Policía Nacional: En este espacio el uniformado de la Policía Nacional podrá registrar todas aquellas circunstancias de tiempo, modo y lugar que dieron origen al Comportamiento Contrario a la Convivencia, igualmente esta casilla se diligencia cuando se requiera insertar información con la que no cuenta el comparendo o la ocurrencia de una circunstancia especial dentro del procedimiento.

Diligenciada la Orden de Comparendo o Medida Correctiva, el uniformado de la Policía Nacional firmará bajo la gravedad de juramento y solicitará al presunto infractor o adulto responsable la respectiva firma y huella, sin que este acto constituya aceptación del Comportamiento Contrario a la Convivencia o de la medida correctiva, toda vez que, firmar dicho documento, significa que éste quedó debidamente notificado y que se iniciará una actuación administrativa en la cual se establecerá o no su posible responsabilidad, salvo que se trate de la imposición de una medida correctiva.

3.4 Registro Nacional de Medidas Correctivas

La reglamentación desarrollada por la Policía Nacional refiere que el Registro Nacional de Medidas Correctivas (RNMC) tiene dos momentos insertar y alimentar: a) *Insertar*: acción de documentar en el RNMC las medidas correctivas impuestas por el personal uniformado de la Policía Nacional. El mencionado registro genera bloqueos a las personas que incumplan la medida correctiva. b) *Alimentar*: Acción de documentar en el RNMC las medidas correctivas de competencia de autoridades de policía distintas al personal uniformado de la PONAL. El mencionado registro NO genera bloqueos a las personas que incumplan las medidas correctivas, hasta que la autoridad competente para imponer la medida correctiva lo solicite por escrito ante la estación de policía de su jurisdicción o acceda al RNMC a través del usuario asignado por OFITE e inserte la medida correctiva ejecutoriada. *Las actuaciones en las que personal uniformado imponga comparendos por comportamientos contrarios a la convivencia que tengan señalada multa general tipo 1 a 4 serán registrados en el RNMC por la estación, subestación o CAÍ o por el encargado de contravenciones o quien haga sus veces y en este caso la autoridad competente deberá insertar la medida correctiva en caso de que la imponga.*

Existe el siguiente protocolo para insertar y alimentar información en el Registro Nacional de Medidas Correctivas (RNMC): 1. Imposición orden de comparendo o medida correctiva: el policial impondrá orden de comparendo o medida correctiva a través del formato anexo, cuando tenga conocimiento del comportamiento contrario a la convivencia (Artículo 219 Ley 1801); No se requiere sorprender al infractor en flagrancia al momento de cometer el comportamiento contrario a la convivencia. 2. Cuando no hay flagrancia, es indispensable soportar la imposición del comparendo en medios de prueba tales como entrevistas, videos, testigos etc., por lo que el policial deberá documentar al menos una entrevista a quien dé fe del comportamiento contrario a la convivencia del infractor; en caso de no recolectar algún medio de prueba abstenerse de imponer la orden de comparendo o medida correctiva en aquellos eventos en los cuales el uniformado no observe la infracción. La inserción de la medida correctiva ejecutoriada en el RNMC se realizará por las autoridades competentes cuando estén facultadas para tal fin, para ello se habilita un usuario y en caso de no poder realizar el registro en la Web, remitirá mediante oficio solicitud a la dependencia

policial más próxima que tenga acceso al sistema y esta a su vez realizará procedimiento de gestión documental para el archivo del documento en mención. Una vez cumplida la medida correctiva por el infractor deberá descargarse del RNMC por los mismos dispositivos utilizados para la inserción, previo soporte por escrito del cumplimiento.

3.5 Ruta de Atención

El Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana señala que quien debe imponer la multa es el Inspector de Policía, no el uniformado al momento de hacer el comparendo. Así se encuentra definido en el artículo 206 numeral 6 literal h) del CNSCC, donde se especifica que conocerán los inspectores de policía en primera instancia la aplicación de la medida correctiva de multa. Lo anterior quiere decir que inclusive la decisión que profiera este operador es susceptible de apelarse ante la segunda instancia de estas dependencias, la cual tratándose de comportamientos contrarios a la convivencia de las relaciones que se presentan entre las autoridades y las personas, concierne según el Decreto 735 de 2019 a la Dirección Contractual de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia para el caso de Bogotá en concordancia con el objeto de la presente investigación.

Frente al conocimiento de la realización de un comportamiento contrario a la convivencia, por parte de un uniformado de policía que implique imposición de multa general, se procederá evidenciando el hecho y formalizando el comparendo. De acuerdo con lo anterior, es un deber de toda persona natural o jurídica, pagar las multas, salvo que cumpla la medida a través de la participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia, cuando así sea procedente. A la persona que pague la multa durante los cinco (5) días hábiles siguientes a la expedición del comparendo, se le disminuirá el valor de la multa en un cincuenta (50%) por ciento, lo cual constituye un descuento por *pronto pago*. A su vez, el pago de la Multa General tipo 1 y 2 la persona podrá, dentro de un plazo máximo de cinco (5) días hábiles siguientes a la expedición del comparendo, solicitar a la autoridad de policía que se conmute la multa por la participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia. Para el caso de Bogotá, es la Secretaría distrital de Seguridad la encargada de desarrollar estos cursos, los cuales desde la evolución de la pandemia se realizan de manera virtual. Ahora, si el ciudadano no está de acuerdo con la aplicación de la

multa señalada en la orden de comparendo o con el cumplimiento de la medida de participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia, cuando sea aplicable, tendrá la opción de presentarse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes ante la autoridad competente, para objetar la medida mediante el procedimiento establecido en el marco del proceso verbal abreviado e interponer el recurso de apelación. Si las multas no se pagan durante el mes siguiente, se reportará esta deuda a los Responsables Fiscales de la Contraloría General de la República para que sea reportado a las centrales de riesgo, así como iniciar los correspondientes cobros coactivos.

Es importante destacar que durante época de pandemia el número de casos de este comportamiento contrario a la convivencia (Art. 35 # 2) se incrementó de manera superlativa y las mismas personas requerían acceder a que les atendieran de manera efectiva y pronta y debido al cúmulo de trabajo en las Inspecciones de Policía en las Localidades de Bogotá, se crearon otras inspecciones de policía de descongestión desde el nivel central de la Secretaría Distrital de Gobierno. Esto se desarrolló mediante el Decreto Distrital 033 de 2021 y en su art. 1 estableció en doscientos veintitrés (223) el número de Inspecciones de Policía en el Distrito Capital, operadas por doscientos veintiséis (226) inspectores como autoridad de Policía. En este sentido se resalta de dicha norma:

“**ARTÍCULO 3º.** - Las Inspecciones de Policía del Factor Distrital son:

a) Distrital 1, **Centro de Traslado por Protección (24) Horas Turno Permanente - CTP:** Inspección de Policía 24 horas. CTP1, CTP2, CTP3, CTP4

b) Distrital 2, **Atención Prioritaria — AP:** Inspecciones de Policía AP 1, AP 2, AP 3, AP 4, AP 5, AP 6, AP 7, AP 8, AP 9, AP 10, AP 11, AP 12, AP 13, AP 14, AP 15, AP 16, AP 17, AP 18, AP19, AP20, AP21, AP22, AP23, AP24, AP25, AP26, AP27, AP28 y AP 29.

c) Distrital 3, **Atención al Ciudadano – AC:** Inspecciones de Policía AC1, AC2, AC3, AC4, AC5, AC6, AC7, AC8, AC9, AC10, AC11 y AC12

d) Distrital 4, **Descongestión -D -:** Inspecciones de Policía D1, D2, D3, D4, D5, D6, D7, D8, D9, D10, D11, D12, D13, D14, D15, D16, D17, D18, D19, D20, D21, D22, D23, D24, D25, D26, D27, D28, D29, D30, D31, D32, D33, D34, D35, D36, D37, D38, D39, D40, D41, D42, D43, D44, D45, D46, D47, D48, D49, D50, D51, D52, D53, D54, D55, D56, D57, D58, D59,

D60, D61, D62, D63, D64, D65, D66, D67, D68, D69, D70, D71, D72, D73, D74, D75, D76, D77, D78, D79, D80, D81, D82, D83, D84, D85, D86, D87, D88, D89, D90, D91, D92, D93, D94, D95, D96, D97, D98, D99, D100.

PARÁGRAFO 1º. - Las Inspecciones de Policía que integrarán el factor Distrital, tendrán competencia en todo el Distrito Capital y estarán adscritas a la Dirección para la Gestión Políciva de la Secretaría Distrital de Gobierno, debiendo encaminarse al cumplimiento de las funciones que dieron lugar a su creación.

PARÁGRAFO 2º. - La Inspección de Policía Distrital Centro de Traslado por Protección, atenderá 24 horas según lo establecido en el parágrafo 2 del artículo 206 de la Ley 1801 de 2016. Para ello se contará con cuatro (4) Inspectores de Policía, que trabajarán por turnos de acuerdo a lo que disponga la Secretaría Distrital de Gobierno.

ARTÍCULO 4º. - Las Inspecciones de Policía del Factor Localidad son:

- Localidad 1 **Usaquén:** Inspecciones de Policía 1 A, 1 B, 1 C, 1 D y 1 E.
- Localidad 2 **Chapinero:** Inspecciones de Policía 2 A, 2 B, 2 C y 2 D.
- Localidad 3 **Santa Fe:** Inspecciones de Policía 3 A, 3 B, 3 C, 3 D y 3 E.
- Localidad 4 **San Cristóbal:** Inspecciones de Policía 4 A, 4 B, 4 C y 4 D.
- Localidad 5 **Usme:** Inspecciones de Policía 5 A, 5 B, 5 C y 5 D.
- Localidad 6 **Tunjuelito:** Inspecciones de Policía 6 A, 6 B y 6 C.
- Localidad 7 **Bosa:** Inspecciones de Policía 7 A, 7 B, 7 C y 7 D.
- Localidad 8 **Kennedy:** Inspecciones de Policía 8 A, 8 B, 8 C, 8 D, 8 E, 8 F y 8 G.
- Localidad 9 **Fontibón:** Inspecciones de Policía 9 A, 9 B, 9 C y 9 D.
- Localidad 10 **Engativá:** Inspecciones de Policía 10 A, 10 B, 10 C, 10 D, 10 E, 10 F, 10 G.
- Localidad 11 **Suba:** Inspecciones de Policía 11 A, 11 B, 11 C, 11 D, 11 E, 11 F y 11 G.
- Localidad 12 **Barrios Unidos:** Inspecciones de Policía 12 A, 12 B, 12 C y 12 D.
- Localidad 13 **Teusaquillo:** Inspecciones de Policía 13 A, 13 B, 13 C y 13 D.

- Localidad 14 **Los Mártires**: Inspecciones de Policía 14 A, 14 B y 14 C.
- Localidad 15 **Antonio Nariño**: Inspecciones de Policía 15 A, 15 B y 15 C.
- Localidad 16 **Puente Aranda**: Inspecciones de Policía 16 A, 16 B, 16 C, 16 D y 16 E
- Localidad 17 **La Candelaria**: Inspección de Policía 17 A
- Localidad 18 **Rafael Uribe Uribe**: Inspecciones de Policía 18 A, 18 B, 18 C y 18 D.
- Localidad 19 **Ciudad Bolívar**: Inspecciones de Policía 19 A, 19 B y 19 C.

PARÁGRAFO 1º. - Las Inspecciones de Policía que integran el Factor Localidad, estarán adscritas a la Alcaldía Local respectiva, cumpliendo las funciones establecidas en la Ley”. (Decreto Distrital 033 de 2021)

De acuerdo con la anterior clasificación, la oferta institucional para el Distrito Capital es elevada en el número de inspecciones sólo a partir del año 2021 y se encuentra en estos momentos en organización, de tal manera que los tiempos que se manejaban desde las Localidades, se ha reducido con este apoyo y sobre todo la ciudadanía posee en este momento un mayor número de equipamientos donde podrán resolverse los recursos de apelación tratándose de comportamientos contrarios a la convivencia.

Inspectores de Atención Ciudadana (AC): son doce (12) inspectores ubicados en la sede central de la Secretaría Distrital de Gobierno, poseen competencia sobre todas las localidades de Bogotá y conocen de diferentes temas como objeciones, atención directa a la ciudadanía, realizan audiencias inmediatas y conocen de cualquier comportamiento contrario a la convivencia, de acuerdo con la demanda de la ciudadanía que acude para resolver sus comparendos por convivencia especialmente a apelarlos. Están organizados en dos (2) turnos de 6:00 am a 1:30 pm y de 1:30 pm a 7:30 pm.

Inspectores de Atención Prioritaria (AP): son veintinueve (29) y se encuentran ubicados en la sede administrativa de la Secretaría Distrital de Gobierno, poseen competencia sobre todas las localidades de Bogotá y conocen de temas relacionados con sistemas masivos de transportes, pago por pronto pago, multas de comparendos, cerros orientales, respeto y cuidado de los animales, transporte vertical, diligencias administrativas de cualquier entidad

de la alcaldía, ambiente y minería, *relaciones entre las autoridades y las personas*, entre otros. De estos mismos hay seis (6) inspectores que conocen sobre la tenencia de armas blancas y cinco (5) promiscuos que apoyan todos los temas. Es importante resaltar que con la expedición de la resolución 157 del 5 de febrero de 2021 los comportamientos contrarios a la convivencia que han sido el objeto de análisis en la presente investigación pasaron a ser investigados por las inspecciones de policía de atención prioritaria, desde la fecha de expedición de la mencionada resolución.

Inspectores de Descongestión (D): conformados por veintidós (22) inspectores, los cuales se encuentran ubicados en la sede administrativa de la Secretaría Distrital de Gobierno y se ha presupuestado ubicar de manera estratégica en diferentes puntos de la ciudad, para que las comunidades tengan la posibilidad de acceder de manera desconcentrada en espacios institucionales del Distrito Capital. Estas inspecciones de policía tendrán competencia en todo el Distrito Capital y estarán adscritas a la Dirección para la Gestión Políciva de la Secretaría Distrital de Gobierno, debiendo encaminarse al cumplimiento de las funciones que dieron lugar a su creación. Importante aclarar que para el año 2021 se aumentarán estos inspectores a un número de 100 inspectores de policía de descongestión. Se presupuesta que 40 de ellos se ubicarán a nivel central y 60 en los mencionados puntos estratégicos. Conocerán de cualquier tipo de comportamientos contrarios a la convivencia, que sean priorizados por la Secretaría de Gobierno Distrital teniendo en cuenta la manifestación de los fenómenos sociales y los comportamientos más recurrentes. Por ejemplo, durante época de pandemia Covid-19 en el año 2020 se incrementaron los comportamientos contrarios a la convivencia que se relacionan con el artículo 35 numeral 2. Esto generó una estrategia de ubicar este tema en los inspectores ubicados en nivel central tanto AP como de descongestión.

Inspectores del Centro de Traslado por Protección (CTP): inspección de policía que atiende en la sede administrativa de Centro de Traslado por Protección -CTP- y su atención es 24 horas al día, según lo establecido en el parágrafo 2 del artículo 206 de la Ley 1801 de 2016. Para ello se cuenta con cuatro (4) Inspectores de Policía, que trabajan por turnos de acuerdo a lo que disponga la Secretaría Distrital de Gobierno. Conocen de distintos temas especialmente el tema de Artículos Pirotécnicos y Sustancias Peligrosas, comportamientos del artículo 27 CNPC.

Inspectores de Policía Locales: conformados por ochenta y un (81) inspectores de policía, los cuales se han desempeñado de manera histórica en 19 localidades de las 20 en Bogotá. Para la localidad de Sumapaz existen tres (3) corregidores rurales de policía que deben agregarse a ese número, luego en total serían 84 operadores administrativos de policía en las 20 localidades del Distrito Capital. Conocen del grueso de comportamientos contrarios a la convivencia, perturbaciones a inmuebles, actividades de comercio y establecimientos de comercio, régimen urbanístico, comportamientos del artículo 27 de la Ley 1801 de 2016, excepto los del numeral 6.

Importante señalar que los asuntos que deban ser tramitados por los Inspectores de Atención Prioritaria, de Atención a la Ciudadanía, de Descongestión y del Centro de Traslado por Protección se asignarán directamente por el aplicativo dispuesto por la Secretaría Distrital de Gobierno -ARCO-. El reparto, la asignación y el conocimiento de todos los asuntos se iniciará con el archivo digital de los documentos pertinentes sin que sea necesario tenerlos físicamente, aun cuando posteriormente estos sean allegados.

3.6 Barreras institucionales de acceso a la justicia en la imposición del comparendo

Frente a estos acontecimientos, los ciudadanos se ven envueltos en diversas barreras institucionales para poder denunciar un presunto abuso o irregularidad de los uniformados de policía. Las entidades territoriales no poseen canales de comunicación donde puedan no solamente plantear estas irregularidades, sino poder denunciarlas. Es la misma entidad policial la que investiga estas situaciones y casi la totalidad de acciones disciplinarias terminan archivadas por las estaciones de policía, las oficinas de Derechos Humanos del comando correspondiente y la Inspección General de la Policía, siendo esta última donde más se atienden y resuelven de manera objetiva. Es por ello que, se presenta una cultura de no denuncia sumado al temor social que se evidencia por no querer verse en problemas con las autoridades uniformadas de policía. Es precisamente en este punto donde las Inspecciones de policía, en algunos casos especialmente en lo relacionado con la revisión que deben hacer en el marco de la resolución del recurso de apelación, donde se valoran de manera objetiva los contenidos tanto en su forma como de fondo de los comparendos elaborados por los policías que diariamente imponen este acto y que debe ser revisado por los inspectores, salvo

que no se imponga el recurso desde el ciudadano y que en la mayoría de los casos ni los ciudadanos saben que pueden ejercer este derecho, ni los uniformados lo manifiesta para que lo puedan hacer al momento de suscribir el comparendo. Al contrario, y lo más grave es que se dejan anotaciones que en muchos casos constatan que el ciudadano renuncia a apelar y con su firma se sube la información de manera directa al Registro Nacional de Medidas Correctivas.

En el momento en que se diligencia el formato de la comparendera que maneja el policía uniformado de vigilancia, se debe informar al ciudadano sobre los derechos que le asiste en cuanto a poder controvertir lo que el mismo policial está señalando al momento de indicar qué tipo de comportamiento contrario a la convivencia está cometiendo. Por regla general el policía debe informarlo y si es el caso permitir el registro filmico del procedimiento, pero lo que se observa es que teniendo en cuenta el escenario social este derecho que consagra el art. 21 de Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana activa la imposición del comparendo por el art. 35 numeral 2. Por eso es que, al realizarse el procedimiento se debe comunicar al ciudadano que tiene la posibilidad de interponer el recurso de apelación ante la Inspección de Policía de la Localidad correspondiente a donde hubieren ocurrido los hechos. Es precisamente en este punto donde se presenta la **primera barrera institucional de acceso a la justicia**, ya que el ciudadano al no saber sobre este derecho considera que es el policía el que define, sanciona y multa, cuando legalmente solamente puede diligenciar el formato del comparendo y permitir que el ciudadano controvierta si así lo desea por medio del recurso de apelación ante la inspección de policía.

Otra situación posterior es el desconocimiento que la ciudadanía tiene de saber a dónde debe acudir posterior a que se imponga el comparendo y al creer que debe pagarlo asume una conducta de indiferencia que muchas veces culmina con la ratificación de los comportamientos contrarios a la convivencia. Inclusive asume, sin saber las consecuencias dadas por el no pago, acá surge la **segunda barrera institucional de acceso a la justicia**, ya que ni la policía, ni la entidad territorial informan o sensibilizan a la ciudadanía sobre sus derechos.

Por otro lado, el ciudadano al desconocer esta ruta se configura no solamente barreras institucionales desde el operador policial, sino que además se afectan otros derechos que implican vulneraciones que por efecto directo impiden su ejercicio de manera especial y protegida. En otras palabras, la carga de la prueba es para el ciudadano que debe antes de exigir sea retirado del RNMC materializar el pago, que para el caso de Bogotá está a cargo de la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia. Este sector, posee el aplicativo LICO por medio del cual liquida y genera los recibos de pago, los cuales no contemplan o tienen en consideración si el ciudadano apeló o no. Solamente advierten que por el pronto pago que realice el ciudadano dentro de los cinco (5) días después de la imposición del comparendo, se le descontará la mitad del total de la multa sea esta tipo 3 y 4, ya que el tipo 1 y 2 pueden sustituirse por curso pedagógico, en ese mismo rango de tiempo. Entonces es precisamente en este punto donde se evidencia una **tercera barrera institucional de acceso a la justicia**, ya que el Distrito Capital en cabeza de la Secretaría de Seguridad, no escucha argumentos, sino que expide los recibos de pago y no existe una dependencia que permita evitar el pago de lo no debido. Esto por lo general se resuelve cuando el ciudadano busca orientación en entidades como la Personería de Bogotá, quienes por vía de acción de tutela hacen que los jueces se pronuncien de fondo frente a este vacío institucional.

En cuanto a las anotaciones que deben realizarse en el Registro Nacional de Medidas Correctivas, se presenta una **cuarta barrera institucional de acceso a la justicia**, esto en virtud de que no se respeta el debido proceso, generándose unas implicaciones graves al ciudadano al registrarse inadecuadamente las multas en el caso concreto de análisis de este documento. Antes de subirse al RNMC, debería respetarse el derecho al debido proceso y permitirse que la ciudadanía presunta infractora, pueda defenderse de la actuación policial y así esperar que sea en el marco de un proceso verbal abreviado el *Inspector de Policía*, quien profiera fallo de multa y ahí si empezaría a activarse la competencia de la Secretaría de Seguridad en lo relacionado con la expedición del recibo correspondiente para realizar el pago. No ocurre así, y antes de cumplirse el debido proceso, el ciudadano ya tiene: 1) Expedido su acto administrativo, es decir el recibo donde se le endilga ser moroso y adeudar una multa; 2) Una anotación en el Registro Nacional de Medidas Correctivas, donde ni siquiera aún ha sido demostrada su culpabilidad en la realización de un comportamiento

contrario a la convivencia. Esto último es realizado por la policía quien parte de un supuesto de aceptación del comparendo por el solo hecho de haberlo firmado.

Una *quinta barrera institucional de acceso a la justicia* se presenta cuando el ciudadano no tiene la posibilidad de ser representado en las querellas que se adelantan mediante el proceso verbal abreviado de policía ante las inspecciones de policía después de haberse cometido el comparendo. Aquí pueden ocurrir dos causas, que la persona no se entere que ha sido asignado por reparto a una inspección de policía, creyendo que el no pago y el evitar rendir descargos ante la autoridad competente, lo eximirá de una eventual multa; o en segunda medida que habiendo podido apelar al momento de fijarse el comparendo, éste no asista posteriormente a la inspección de policía, ya que por lo general estos casos se tratan en audiencia pública del artículo 223 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana en promedio entre 6 meses posteriores a 12 meses.

3.7 A manera de cierre

El recorrido que tiene que hacer un ciudadano para que sea “sancionado” con una multa es muy fácil, frente a la interpretación que debe hacer el funcionario policial. Existe mucha discrecionalidad en cabeza de la policía de vigilancia y es muy fácil que se presenten ejercicios desbordados de autoridad. Las competencias que el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana ha entregado a la policía es muy amplia y las personas tienen en todo momento un alto riesgo de ser susceptibles de la fijación de medidas correctivas que se traducen en multas pecuniarias la mayor parte de las ocasiones y sobre todo la más costosa, es decir la denominada como tipo 4, que equivale a cancelar 32 salarios mínimos legales diarios vigentes.

El Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana resalta por temas diferentes comportamientos contrarios a la convivencia y en especial los que se definen en el artículo 35 son muy amplios y encajan perfectamente en cualquier interpretación subjetiva del operador uniformado de policía. Es precisamente en este contexto donde la mayoría de los comparendos se revocan al momento de ser revisados por el inspector de policía al resolver la apelación. Este aspecto será analizado en el capítulo siguiente. Los comparendos

deben cumplir algunos requisitos formales que son imperativos para que el inspector de policía mantenga la multa señalada por el funcionario uniformado de policía. Lo que se observa es que muchos de los mismos no se encuentran diligenciados con estos requisitos, luego se revocan. Los que se confirman, se ratifica la multa señalada y el ciudadano tiene que pagar la multa de acuerdo con la ruta que tenga cada entidad territorial. Esto se analizó en el caso de Bogotá y sus cifras se expondrán en el siguiente capítulo.

La manera inadecuada en que se ha venido implementando esta norma en las ciudades del país especialmente en Bogotá, se presta para configurar barreras institucionales de acceso a la justicia, las cuales se analizaron y se identificaron en cuatro (4) niveles. Es precisamente en este aspecto donde se presentan los factores por los cuales los ciudadanos se ven afectados en sus derechos y en muchos de estos casos sería factible hacer la consideración judicial vía acción de tutela. Lo anterior hace que sea una norma altamente ineficaz y socialmente incomprendida y rechazada.

Capítulo 4

4. Análisis de las Decisiones

En este apartado adelantaré un análisis de los hallazgos encontrados en los documentos revisados que son el resultado de decisiones de fondo que se han emitido desde las 4 inspecciones de policía de la Localidad de Fontibón en Bogotá en un rango de tiempo del año 2020. Para tal fin, se tendrán en cuenta 89 decisiones (actas de fallo) que se han obtenido desde el ejercicio laboral y la indagación directa ante los despachos de las inspecciones de policía. Estas actas son el producto de audiencias públicas de procesos que se enmarcan en el procedimiento verbal abreviado que se plantea en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, donde la autoridad facultada son los inspectores de policía. Adicionalmente, en un segundo momento se tendrán en cuenta los reportes emitidos desde el ente cabeza del sector gobierno en el Distrito Capital (Dirección de Gestión Políciva de la Secretaría Distrital de Gobierno), quien ha realizado un análisis de acuerdo con un formulario de preguntas enviadas, las cuales ameritan y son pertinentes para el desarrollo del objeto de investigación de la presente tesis.

4.1 Metodología

En el presente trabajo se analizaron las circunstancias que se generan en torno a la aplicación de las medidas correctivas al momento de imponerse comparendos por los comportamientos contrarios a la convivencia en las relaciones de las personas con las autoridades. Se pretende además identificar cuál ha sido la línea decisoria de los fallos producidos por el operador policivo de las Inspecciones de Policía en la localidad novena de Fontibón, en sus decisiones donde se revisan los comparendos impuestos por los uniformados de policía en estos comportamientos contrarios a la convivencia en el marco del Art. 35 del Código Nacional de Policía. Comprender e interpretar lo que ocurre con estas actuaciones implica comprender que la presente investigación es de cohorte hermenéutico, a partir de la cual se explicará desde la apreciación humana básica la comprensión interpretativa de hechos, procedimientos e implicaciones que se configuran en el marco de las relaciones entre la ciudadanía y las autoridades de policía.

Es importante resaltar que el estudio no busca identificarse con una línea de pensamiento específica y comprobar su justificación. Lo que se pretende asumir es una actitud o análisis que integre y genere la comprensión específica del proceso que jurídicamente existe en torno a estos comportamientos contrarios a la convivencia, desde el análisis de los contenidos jurídicos y la manera en que se dispone la aplicación de la norma al momento de efectuar el control de los comportamientos que se relacionan con el objeto de la presente investigación.

Un producto se constituirá en un análisis documental tanto de la literatura existente, así como de las cifras y reportes emitidos desde las Inspecciones de Policía de Fontibón, la Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá y la Estación Novena de Policía, que se presentaron en el año 2020. Además, se dice documental ya que se revisaron documentos denominados actas de fallo, para lo cual la construcción metodológica que se desarrolló implicó reconocer fuentes secundarias dadas desde las actuaciones (actas de fallo) efectuadas por las autoridades de policía, en particular por los fallos emitidos en el marco de las querellas de policía realizadas en virtud a la imposición del recurso de apelación. De un lado se tienen las cifras institucionales y la manera en que tanto operadores policiales como inspecciones de policía adelantan sus competencias y sus consecuentes efectos en los fines esenciales de mantener o no la convivencia pacífica.

Por otro lado, fue pertinente adelantar una revisión de los contenidos normativos y contrastarlos si se cumple su finalidad de control social, la cual se ve afectada por las dinámicas propias en la aplicación de las medidas correctivas desde las autoridades de policía y sus implicaciones en el marco del derecho constitucional de acceso a la justicia. Se abordó esta problemática a partir del análisis de los fallos de los inspectores de policía y la manera en que intervienen en la imposición de la medida correctiva que se encuentra en el Código Nacional de Policía (operadores policiales e inspecciones de policía). Para lograr este cometido, se hizo necesario revisar algunos instrumentos jurídicos que se aplican al momento de construir argumentos en los fallos de policía de las inspecciones que abordan el tema desde sus competencias y rutas procesales que contiene el Código Nacional de Seguridad y

Convivencia Ciudadana. Revisar la línea de intervención de los expedientes de las querellas de policía que se presentan en las inspecciones de policía y el diálogo constante con los referentes teóricos que se desarrollaron en el marco de los módulos de la maestría en desarrollo educativo y social.

Diferentes aspectos guían la presente investigación, aspectos como desarrollo social y humano, dispositivos de control social, regulación de convivencia, relaciones de respeto, autoridad, actividad de policía, cultura ciudadana, conflicto y acceso a la justicia. Apecepciones que, entre otras, demarcarán el resultado del análisis final de cara a proponer alternativas para el mejoramiento de la convivencia, el cumplimiento de las leyes, el reconocimiento de los derechos de la ciudadanía y la cultura ciudadana. Ahora, teniendo en cuenta ciertas características dicotómicas entre lo urbano - rural, centro – periferia, formal – informal, presencialidad – virtualidad, aislamiento – contacto social, entre otras condiciones, que en las actuales circunstancias sociales ubican un evidente cambio en los dispositivos de control social, que se han venido aplicando desde el Estado en dichas circunstancias. Los espacios para su desarrollo se han transformado y ajustado, no solamente por condiciones de salubridad en virtud de lo que pasa a nivel global en el último periodo de la humanidad, sino además por la inexistencia de canales democráticos de comunicación y difusión que las entidades territoriales y el Estado mismo no poseen para llegar a la ciudadanía en general. Esto conduce a comprender los verdaderos efectos que se tienen con estas medidas correctivas impuestas desde el Estado y su eficacia o no persuasiva en las personas.

Los casos que se presentan tratándose de comportamientos contrarios a la convivencia que afectan las relaciones entre las personas y las autoridades, esta prerrogativa se encuentra definida en el art. 35 numerales 1 y 2 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016). Allí se definen los comportamientos sociales que configuran la intervención de la autoridad de policía y sus implicaciones correspondientes al momento de presentarse y señala la aplicación de medidas correctivas. Ahora, efectivamente esto implica un dispositivo de control que podríamos dividir en tres momentos:

1. Hechos: Donde se ubican de manera específica estos comportamientos y las circunstancias que dan origen a la intervención policial.

2. Procedimiento: La autoridad de policía deberá ceñirse a un protocolo donde se deben diligenciar y consignar por escrito en un comparendo las circunstancias de tiempo, modo y lugar que justifique de manera racional y respetuosa la imposición de una medida correctiva.

3. Implicaciones: La medida correctiva se materializa con el diligenciamiento del comparendo el cual es susceptible de apelarse o cuestionar su resultado ante la autoridad de policía civil que es el inspector de policía. Desde allí se desarrolla un ejercicio de control de legalidad y de resultar negativa esta ponderación, dará lugar a anular lo actuado por el uniformado de policía.

El marco epistemológico de un estudio supone la base que posee todo investigador para que pueda desarrollar y desglosar todo el conocimiento científico bajo unos estrictos parámetros de estrategias, instrumentos, procedimientos, métodos, técnicas, donde la recolección y el análisis de la información sea concreta para permitir la continuidad de la investigación. También, la presente investigación se fundamenta en la metodología no experimental, definida por Merlet & Parra, (2010), como el estudio donde no se manipula deliberadamente ninguna variable, sino que se observa lo investigado en su contexto natural.

De acuerdo con lo anterior, el presente análisis se enmarca en el tipo de investigación documental, la cual se define como un proceso basado en la búsqueda, recuperación, análisis, crítica e interpretación de datos secundarios, es decir, los obtenidos y registrados por otros investigadores en fuentes documentales: impresas, audiovisuales o electrónica. Para tal fin, se revisaron documentos físicos que hacen parte de las inspecciones de policía en Fontibón y que corresponden a los fallos o actas de audiencia definitiva, ya que según el Código Nacional de Policía, todas las actuaciones que se adelanten, deberán consignarse en el marco de *audiencias públicas* que se suscriben por escrito mediante *actas* por las partes que

participan en los procesos verbales abreviados y para el presente caso por el presunto infractor de las normas de convivencia.

La revisión documental seleccionada, se tuvo en cuenta a partir de respuestas emitidas desde las inspecciones de policía de la localidad de Fontibón, así como desde información sugerida desde la Personería Local de Fontibón. Importante aclarar que durante 5 años hasta el año 2018 tuve oportunidad de laborar en la función de agente de ministerio público ante las inspecciones, lo cual me permitió no solamente comprender la problemática planteada en la investigación, sino tener comunicación con los operadores policiales y la entidad en la cual laboré.

Adicionalmente es importante aclarar que los fallos revisados son el resultado final de un expediente que está conformado por otros documentos que en todos los casos fue necesario observar y preciar información relevante para el análisis, como lo sería número de la querrela, datos generales de ley del presunto infractor, el documento original del comparendo y las respectivas notificaciones de las actuaciones adelantadas por los inspectores. Estos documentos priorizados responden a los resultados de los expedientes y su contenido permitió seleccionar los puntos de análisis para la comprensión de los fenómenos que están ocurriendo con la ocurrencia de estos comportamientos contrarios a la convivencia y que han adquirido implicaciones jurídicas y sociales como se observó en capítulos anteriores. En ese orden de ideas el procedimiento metodológico de la investigación documental consiste en conocer y explorar todo el conjunto de fuentes que puedan ser útiles tales como: libros, folletos revistas, etc., leer todas las fuentes disponibles, con un tipo de lectura tanto selectiva como rápida, discriminando entre lo útil y lo no útil, se recogen los datos mediante fichas, ordenar fichas, clasificándolas por autor, materia, se evalúa los datos para verificar si son confiables, y por último se sacan las conclusiones siguiendo los pasos del esquema. (González & Salazar, 2008, P.42)

4.2 Análisis de resultados

Dentro del desarrollo metodológico emprendido en la presente investigación, se logró acceder a documentos existentes en el archivo de las inspecciones de policía de la Localidad de Fontibón, especialmente de las 9B, 9C y 9D. La revisión se llevó a cabo de fallos y

expedientes del año 2020, para lo cual fue necesario desplazarse hasta los despachos de las Inspecciones de Policía para su revisión directa, con autorización del correspondiente inspector o inspectora, para su selección y clasificación. Es de resaltar que la información revisada contenía diferentes modelos de fallos que fueron necesarios organizar para su revisión y ejercicio hermenéutico. A partir de lo anterior, se identificaron algunas puntos centrales o categorías que responden a un ejercicio interpretativo de comprensión del contenido y sentido jurídico de los expedientes, especialmente de los fallos que resuelven la realización o no del comportamiento contrario a la convivencia priorizado. En este sentido es muy importante señalar que los expedientes y fallos escogidos responden a los comportamientos que se relacionan con el artículo 35 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016). De la clasificación documental, se escanearon los fallos de las inspecciones de policía que permitieron hacer la indagación, obteniéndose de todos ellos información pertinente dentro del objetivo de la investigación.

Por otro lado, los documentos revisados contienen información de los conflictos sociales que se traducen en la presunta configuración de comportamientos contrarios a la convivencia en torno al mencionado artículo 35 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, especialmente de los señalados en los numerales 1, 2, 3, 5 y 6. En ellos se describen las conductas que regulan las relaciones con las autoridades y sus implicaciones jurídicas al momento de realizarlas. Es importante señalar que los fallos escogidos se efectuaron de manera aleatoria en diferentes meses del años 2020, donde se observa el resultado obtenido mediante el pronunciamiento del Despacho correspondiente. Además es importante tener en cuenta que se analizó el contenido de la mayoría de expedientes, los cuales tienen origen en los años 2018, 2019 y 2020. Lo importante es analizar la tendencia de fallo y sus principales elementos, por tal motivo, se hizo referencia a una serie de elementos para enriquecer y construir el análisis documental.

Las puntos para el análisis de los datos que se priorizaron responden a los elementos que se contienen en el fallo que resuelve el recurso de apelación en cada inspección de policía. Estos contienen una parte formal que estructura su validez jurídica y otra parte sustancial o de fondo que esboza los principales argumentos y consideraciones de la sana crítica que legal y constitucionalmente se les otorga a los operadores judiciales y autoridades

administrativas. Una vez revisados los fallos se elaboró una matriz que reúne las principales tendencias y descripciones cuantitativas que dieron origen a la construcción del análisis desde las siguientes temas:

Tabla No. 12
Campos de análisis documental

<i>Fecha del Fallo:</i> entendida como el día en que se pronuncia de fondo el correspondiente despacho de la Inspección de Policía.	<i>Tiempo en Meses para le Fallo:</i> se refiere al número de meses que utiliza el correspondiente despacho de la Inpsección de policía, para adoptar una decisión de fondo.
<i>Número de querrela:</i> otorgado por la clasificación inicial en la matriz base elaborada, el cual es suministrado por el sistema de información de la Secretaría de Gobierno de Bogotá (SiActúa y Arco).	<i>Inspección:</i> se relaciona con el despacho de las tres (3) inspecciones que se tuvieron en cuenta el análisis de los fallos.
<i>Género:</i> M (Masculino) – F (Femenino)	<i>Comportamiento Contrario a la Convivencia:</i> conducta que es susceptible de imponer medida correctiva y se ajustan en el marco del artículo 35 del CNSCC
<i>Se Impone Medida:</i> si desde el Despacho correspondiente de la Inspección de Policía se confirmó o no la medida correctiva de la multa señalada en el comparendo.	<i>Nulidad:</i> decisión introducida en la parte resolutive del fallo emitido por el Inpsector de Policía, busca dejar sin efecos plenos el comparendo elaborado por el policial.
<i>Archivo:</i> decisión introducida en la parte resolutive del fallo emitido por el Inspector de Policía, que ordena el archivo del expediente que impone o no la medida correctiva.	<i>RNMC:</i> decisión introducida en la parte resolutive del fallo emitido por el Inspector de Policía, que ordena el retiro de la anotación en el Registro nacional de Medidas Correctivas.
<i>Recurso:</i> se refiere si la actuación responde o no a la respuesta en recurso de apleación.	<i>Argumentos:</i> consideraciones jurídicas que fundamentan la decisión de la Inspección de Policía

Fuente: Elaboración propia

Los anteriores campos de análisis dan cuenta de la afectación al acceso a la justicia en los espacios administrativos de las inspecciones de policía. Esto se puede concluir a partir de la muestra documental considerada y su influencia en los comportamirntos tanto institucionales, como de la ciudadanía que se ve enfrentada a estos procedimientos y a las autoridades de policía que por competencia interpretan, señalan y resuelven la ocurrencia de los comportamientos contrarios a la convivencia que ameriten la imposición de medidas correctivas, especialmente tratándose de las conductas señaladas en el Art. 35 del Código de Seguridad y Convivencia Ciudadana. La intervención de los Inspectores de Policía puede resaltarse a partir de los siguientes aspectos, que dan cuenta además de los contenidos de los fallos, de la improcedencia o inaplicabilidad de las medidas correctivas en los

comportamientos que afectan la convivencia en las relaciones entre las personas y las autoridades.

4.3 Despachos Reportados

Gráfica No. 9.
Querellas reportadas por Despacho



Fuente: Elaboración propia

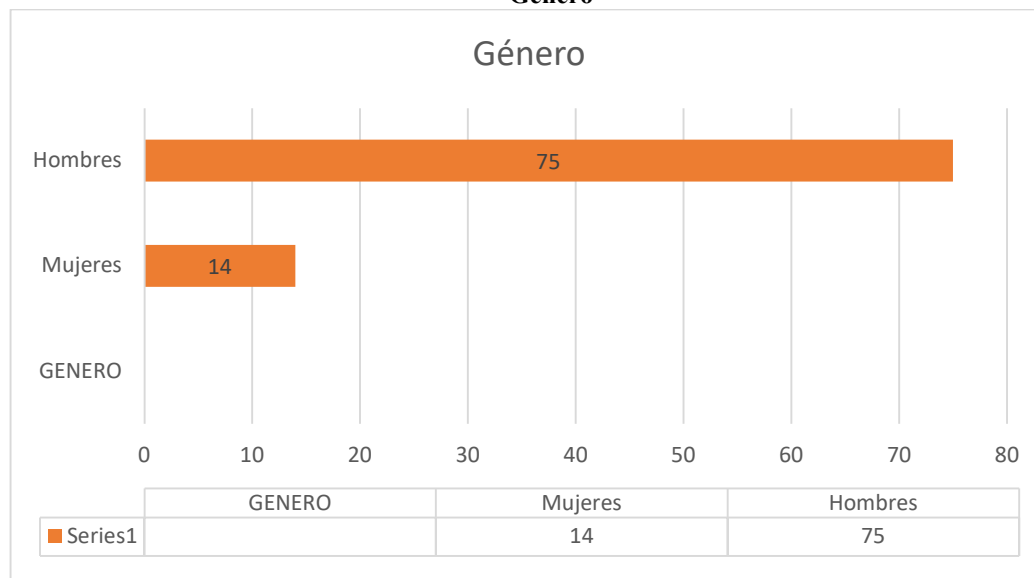
Se tuvieron en cuenta en total 89 fallos de tres (3) inspecciones de policía de la Localidad Novena de Fontibón, la 9B, 9C y 9D, de estas la que se revisaron un mayor número de casos corresponde a la Inspección 9D con 44 casos es decir el 49.5 % de los expedientes y fallos revisados corresponden a este Despacho. Le sigue la inspección 9C con 12 expedientes que corresponde la 13.5% y finalmente la inspección 9B con 33 casos que equivalen al 37%. Importante señalar que las inspecciones de policía no solamente en Fontibón sino en el resto de las localidades en Bogotá, poseen un número desbordado de expedientes relacionados con los comportamientos contrarios a la convivencia y fundamentalmente de los que se relacionan con el Art. 35 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Por otro lado, es muy preocupante las condiciones de estos despachos, los cuales no poseen la legitimidad social y carecen de condiciones mínimas de talento humano que permita atender el alto número de expedientes.

En promedio, además del inspector o inspectora de policía quien es la cabeza de cada una de estas dependencias, se cuenta con un abogado de apoyo, además de dos auxiliares administrativos y un ingeniero o arquitecto que se encargan de efectuar las visitas y elaborar los informes técnicos, que permitan esclarecer los hechos descritos en las correspondientes querellas. No obstante, la vinculación de los funcionarios de apoyo (Abogado e ingeniero civil) son insuficientes frente a la demanda de procesos y su vinculación se da por meses mediante órdenes de prestación de servicios, lo cual ha incidido para que en determinadas épocas no se cuente con este apoyo por decisiones administrativas o políticas.

Es pertinente mencionar que las inspecciones de policía en las anteriores condiciones no responden a la realidad social y la oferta institucional es evidentemente una de las principales barreras de acceso a la justicia tratándose de la imposición de multas o anulación de los comparendos de policía en comportamientos contrarios a la convivencia en las relaciones de las personas con la ciudadanía. Por otro lado, hay que mencionar adicionalmente que en las condiciones de emergencia sanitaria, las condiciones tecnológicas comenzaron a aplicarse hacia el mes de agosto de 2020, ya que por disposición de la Alcaldía Mayor de Bogotá, estos despachos estuvieron clausurados al público y solamente hasta el segundo semestre se retomaron las audiencias públicas muchas de las cuales se realizan virtualmente y no todos los ciudadanos tienen la posibilidad de conectarse por internet ya sea por situaciones económicas ya que no tienen ni servicio de internet, ni equipos de cómputo o por desconocimiento en el manejo de estos instrumentos. Frente a esto los despachos de las inspecciones de policía realizan las audiencias y dejan las correspondientes constancias de si asisten o no y en algunas ocasiones asisten los delegados de la Personería de Bogotá como agentes del Ministerio Público.

4.4 Género

Gráfica No. 10
Género



Fuente: Elaboración propia

Los 89 comparendos analizados en la presente investigación muestran una evidente tendencia a la formalización de las medidas correctivas en cabeza del género masculino fueron 75 casos es decir el 84.3%, mientras que las mujeres representan 14 que equivalen al 15.7%. De este número, 24 asistieron a la audiencia pública que por las circunstancias sanitarias han sido en su mayoría virtuales, 19 hombres y 5 mujeres. De acuerdo con lo anterior, se observa que son los hombres quienes presentan la mayor tendencia a verse involucrados en comportamientos que afectan la convivencia entre las autoridades y la ciudadanía. Estas conductas se han incrementado como se verá más adelante en la época de pandemia Covid-19, lo cual configura que, según datos de la misma policía, en esta época por incumplimientos al Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, se presentan diariamente 6700 personas que reciben un llamado de atención por desobedecer las normas (Asuntos Legales 2020). Tanto hombres como mujeres deben tener siempre presente el respeto al debido proceso al momento de imponerle una orden de comparendo, para lo cual el funcionario policial debe brindar información completa y veraz de las razones y del tipo de multa que acarrea por el incumplimiento. Además, se deberá identificar y si le va a imponer la multa deberá explicar los derechos que tiene el ciudadano especialmente en

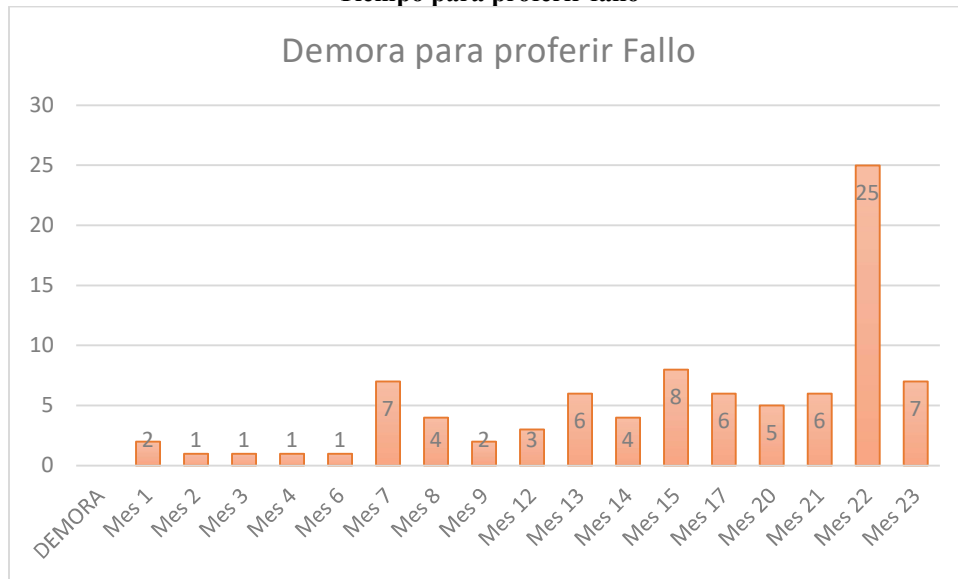
cuanto a cómo impugnar u oponerse a dicha multa y dónde y cómo podrá hacerlo, en el evento de no estar de acuerdo.

En suma, la imposición de una multa no es un acto jurídico definitivo. Puede discutirse la validez de su imposición mediante la interposición del recurso de apelación, según lo dispuesto en el Código de Policía, para lo cual una vez interpuesta, podrá sustentarlo dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha en que se impuso el comparendo. Este procedimiento podrá hacerlo ante el superior jerárquico del policía, adjuntando las pruebas correspondientes, las cuales se resolverán en el marco de una audiencia pública, la cual como veremos en el siguiente apartado, puede demorarse desde un (1) mes a veintitrés (23) meses, teniendo en cuenta la gestión interna de la correspondiente inspección de policía. Algunas veces las audiencias se suspenden por la no asistencia del presunto infractor, situación que fue aclarada por la Corte Constitucional mediante sentencia C-349 de 2017 en la cual precisó que el despacho de la inspección de policía deberá otorgar tres (3) días hábiles para que el no compareciente justifique su inasistencia, caso contrario se procederá a resolver de fondo por el inspector de policía. De igual forma desde el escenario judicial el ciudadano podrá acudir en el caso de estar de acuerdo con la sanción ratificada por el inspector de policía, para tal fin es la jurisdicción contencioso administrativo quien resolverá la impugnación al acto administrativo que conforme la mencionada sanción.

En época de pandemia se incrementaron estos comportamientos y tanto hombres como mujeres han cometido comportamientos contrarios a la convivencia, pero lo importante es precisar que los mismos deben estar señalados en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y no podrán ser sancionados por percepciones del funcionario policial. En concreto no se podrá sancionar por no llevar tapabocas que precise ciertas condiciones o por pico y género cuando esta medida no rija en toda la ciudad, pero si por no cumplir una orden de policía.

4.5 Tiempo para proferir fallo

Gráfica No. 11
Tiempo para proferir fallo



Fuente: Elaboración propia

Se observa que el tiempo que se demora el despacho de la inspección de policía desde el momento mismo que el ciudadano se le impone un comparendo, puede variar tanto por las condiciones internas de cada Despacho, así como por los trámites internos, pero lo más concreto es por la cantidad de casos que se reciben semanalmente que son remitidos por la Estación de Novena de Policía a la Alcaldía Local. Mientras los comparendos son asignados a las Inspecciones de Policía, se somete un trámite de reparto desde la oficina de Gestión Policiva de la Alcaldía Local y después de 15 a 20 días se realiza el reparto desde el aplicativo Arco. Esto es coordinado desde la Dirección de Gestión Policiva de la Secretaría Distrital de Gobierno. Es por lo anterior que el tiempo que transcurre entre la imposición del comparendo y el fallo emitido desde el Despacho varía y puede ser notoriamente diferente.

En el análisis de los fallos se evidencia que 25 de ellos fueron resueltos después de 22 meses es decir el 28%, solamente 6 casos fueron resueltos en menos de seis (6) meses 6.7%. El promedio de casos que se resolvieron entre 12 a 21 meses es de 43% y correspondieron a 38 casos. Es claro en los porcentajes que se presenta un retraso alarmante

en las actuaciones de los Despachos de las inspecciones de policía y es evidente que esta demora en proferirse el fallo configura una barrera institucional de acceso a la justicia y en la mayoría de las veces los ciudadanos no se enteran de la realización de la audiencia pública, donde pueden ejercer sus derechos a la defensa y contradicción, afectándose de manera directa el derecho al debido proceso. Los tiempos no se cumplen desde el mismo momento en que se realiza el comparendo. Por ejemplo, quien debe subir el comparendo al sistema es el personal designado por la Policía Metropolitana de Bogotá, tienen un tiempo de 24 horas para cargarlo, sin embargo, existen muchos retrasos por diferentes factores que van desde la falta de personal, hasta la carencia de los elementos tecnológicos para cumplir esta función. Es importante destacar que existen comparenderas electrónicas que suben el comparendo al sistema RNMC de forma inmediata.

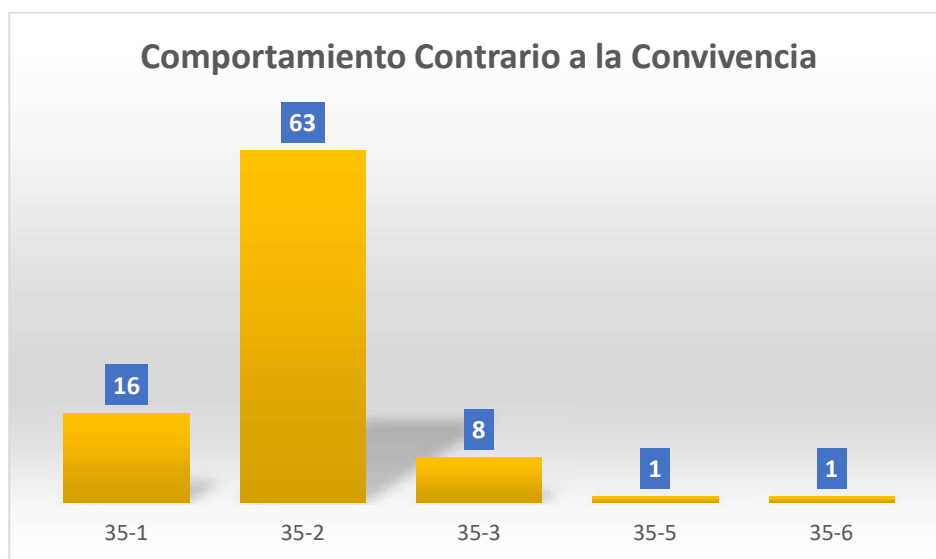
Como es sabido se presentan un alto número de conflictos que alteran la convivencia los cuales deberán ser asumidos, investigados y controlados por las autoridades de policía, siempre en el marco del debido proceso. Según el artículo 198 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, son autoridades de policía: el Presidente de la Republica; los gobernadores; los alcaldes distritales o municipales; los inspectores de policía y los corregidores; las autoridades especiales de Policía en salud, seguridad, ambiente, minería, ordenamiento territorial, protección al patrimonio cultural, planeación, vivienda y espacio público y las demás que determinen la ley, las ordenanzas y los acuerdos; así como también, los comandantes de estación, subestación y de centro de atención inmediata de Policía y demás personal uniformado de la Policía Nacional. Estas autoridades de policía conocerán mediante el *proceso verbal abreviado* el trámite de los comportamientos contrarios a la convivencia cuando es de competencia de los Inspectores de Policía, los Alcaldes y las autoridades especiales de Policía y se determinará su competencia de acuerdo con el lugar de ocurrencia de los hechos que dieron origen a la conducta, esto según lo que se estipula en los artículos 215 y 223 de CNSCC.

De acuerdo con lo anterior, los inspectores de policía deberán actuar de conformidad a los postulados del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y se tendrá que observar su cumplimiento especialmente en lo concerniente a la aplicación de los principios del *proceso único de policía* establecidos por el Código los cuales se resumen en: la oralidad,

la gratuidad, la inmediatez, la oportunidad, la celeridad, la eficacia, la transparencia y la buena fe. Además, se tendrán en cuenta los medios de prueba del proceso incluidos por la misma norma son y que mencionan: el informe de policía, los documentos, el testimonio, la entrevista, la inspección, el peritaje; así como también, los demás medios consagrados en la ley 1564 de 2012 –Código General del Proceso– (Art. 213 y 217 del CNSCC). En armonía al principio de gratuidad, el artículo 230 del mencionado Código establece que “en los procesos de Policía no habrá lugar al pago de costas”. De acuerdo con lo anterior, es alarmante y amerita impulsar una reforma que permita que los inspectores de policía cumplan con los tiempos que se le estipulan en el desarrollo del proceso verbal abreviado y que en la práctica en realidad no se cumplen y ninguna entidad de control se ha referido al respecto, ni mucho menos se promueven investigaciones para controlar dicho fenómeno de incumplimiento y barrera de acceso a la justicia.

4.6 Comportamiento contrario a la convivencia (Art. 35)

Gráfica No. 12
Comportamiento Contrario a la Convivencia



Fuente: Elaboración propia

Al analizar los comportamientos contrarios a la convivencia del artículo 35 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana se pueden resaltar una serie de

consecuencias_jurídicas distintas y para el caso que se investigó en este trabajo las implicaciones al incumplimiento del artículo 35 del Código se materializan de acuerdo con el numeral correspondiente en multas tipo 2 o 4 y la realización de curso o actividad pedagógica. Como se observa en la gráfica de los 89 casos analizados 63 corresponden al numeral 2 del artículo 35 es decir su equivalente al 70% de los casos observados, mientras que el numeral 1 corresponde a 18% con 16 casos. El tercer comportamiento en cantidad es el correspondiente al numeral 3 con 8 casos que equivale al 9% del total de fallos observados y finalmente entre el numeral 5 y 6 se analizaron 2 casos que corresponden al 3%. Como se observa es el numeral 2 el que presenta un mayor número de casos y esto no es fortuito ya que además de poseer una mayor implicación jurídica es decir frente a su ocurrencia real, se podrá imponer dos niveles de medidas correctivas:

a) **Multa tipo 4** que es la más alta que trae el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana equivalente a 32 salarios mínimos legales diarios vigentes que a 2021 se encuentra definida en **\$969,094**, lo cual es señalado por el funcionario uniformado de policía, pero necesariamente de ser informado al ciudadano podrá apelar ante el inspector de policía de la localidad en la cual hayan ocurrido los hechos para el caso de Bogotá. En la presente investigación como se mencionó arriba en Fontibón existen cuatro (4) inspecciones de policía y para poder actuar en el marco del recurso de apelación, el ciudadano deberá radicarlo ante la oficina de correspondencia CDI de la Alcaldía Local de Fontibón. Importante señalar que este tipo de multa IV No aplica **conmutabilidad**, sin embargo, debe verificar en el Registro Nacional de Medidas Correctivas, si el comparendo señala como medida correctiva independiente al pago la participación en actividad pedagógica o programa comunitario, es decir la anotación puede subsistir en el RNMC hasta que no se realice el curso pedagógico o participar en programa pedagógico. Ahora, es importante destacar que en este tipo de multa aplica un beneficio de descuento del 50% del valor total de la multa tipo IV por **pronto pago**, si el ciudadano paga dentro de los cinco (5) días posteriores a la realización del comparendo, lo cual implica la aceptación de los hechos que dieron origen a la imposición del comparendo. Se debe aclarar que se han presentado casos donde el ciudadano paga bajo esta figura de pronto pago, pero aun así interpone el recurso de apelación

y debe ser demostrado ante la inspección de policía y posteriormente esperar que se si resulta favorable, reclamar ante la Secretaría de Hacienda Distrital para el caso de Bogotá la devolución del dinero o que se destine a otra obligación frente al fisco.

b) Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia: esta implicación se entiende debe ir de la mano de la imposición de la multa, es decir es una implicación conjuntiva ya que no se debe considerar optativa de señalar adicional a la multa tipo IV, sino que se entiende que se endilgan las dos como consecuencia de los hechos ocurridos en la realidad. De lo anterior se debe analizar que en muchas ocasiones se centra la discusión en la multa pecuniaria, pero la participación en estas actividades pedagógicas o comunitarias tiene la misma categoría de medida correctiva. Lo importante en señalar es que las dos son autónomas y ambas tienen la categoría de medida correctiva, que deberá cumplirse de manera autónoma en la ejecución de su imposición. Por otro lado, en el caso de Bogotá, la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia a través de la Dirección de Acceso a la Justicia ofrece a la ciudadanía la posibilidad de participar en un curso pedagógico que en época de pandemia del COVID- 19 ha sido virtual y una vez se realiza, se expide una certificación desde dicha entidad, la cual deberá ser informada a la comandancia de policía para que se actualice y se retire el cumplido en el RNMC, lo cual está a cargo de la policía uniformada.

Ahora, es muy importante señalar sobre la importancia de los contenidos de los fallos en recurso de apelación dado desde las inspecciones de policía, ya que si el comparendo se anula las medidas correctivas señaladas tanto la multa como el curso pedagógico, deberán eliminarse del RNMC y corresponde al ciudadano hacer dicha solicitud ante la policía uniformada, es decir ante la Estación de Policía de la correspondiente localidad donde actuó el inspector, para que desde allí se realicen las correspondientes anotaciones y actualizaciones. A pesar de que el fallo del inspector ordene anular y desanotar en el RNMC, es muy importante que el mismo se refiera a las dos medidas correctivas, para que así el ciudadano pueda ser exento de estas implicaciones jurídicas.

Finalmente, a continuación, se transcribe el contenido de los 7 comportamientos contrarios a la convivencia que trae el artículo 35 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana con sus correspondientes implicaciones, con el fin de observar que es el numeral 2 el que se efectúa en mayor número y que ha sido el objeto principal de la presente investigación. No obstante, salvo el numeral 7 que corresponde a las bromas o mal uso que se hace a la línea 123 de emergencias para el caso de Bogotá, los restantes 6 se presentan en la comunicación directa, valoración del uniformado en el terreno y al momento de realizar una orden o procedimiento de policía. Con la dificultad, que en muchas ocasiones se presentan ejercicios desbordados y sin control en la calle por parte de las autoridades uniformadas de policía.

Además, la manera en que se redactó el numeral 2 de este artículo se presta para que cualquier dificultad comunicativa o argumentativa en la calle entre ciudadano y policía, sea catalogada como un incumplimiento, desacatar, desconocer e impedir la función u orden de policía. Es decir estos 4 verbos encajan en cualquier situación en la conducta social e individual, lo cual es una desventaja que pone en condición de sometimiento e inferioridad a las personas frente a la valoración subjetiva y en la calle del uniformado de policía, no existe ningún protocolo o procedimiento para su aplicación, que la valoración e informe de policía que en las situaciones concretas son los que aprecian e inciden en hablar y ejecutar una orden de policía a un ciudadano, cualquier respuesta o actitud de la persona podrá encajar perfectamente en uno de estos 4 verbos. Adicionalmente la Corte Constitucional declaró su exequibilidad lo mantuvo incólume mediante sentencia de constitucionalidad de su contenido *(Numeral declarado EXEQUIBLE, por los cargos analizados, por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-600-19. Magistrado Ponente Dr. Alberto Rojas Ríos)*

Tabla No. 13
Comportamientos Contrarios a la Convivencia del Artículo 35

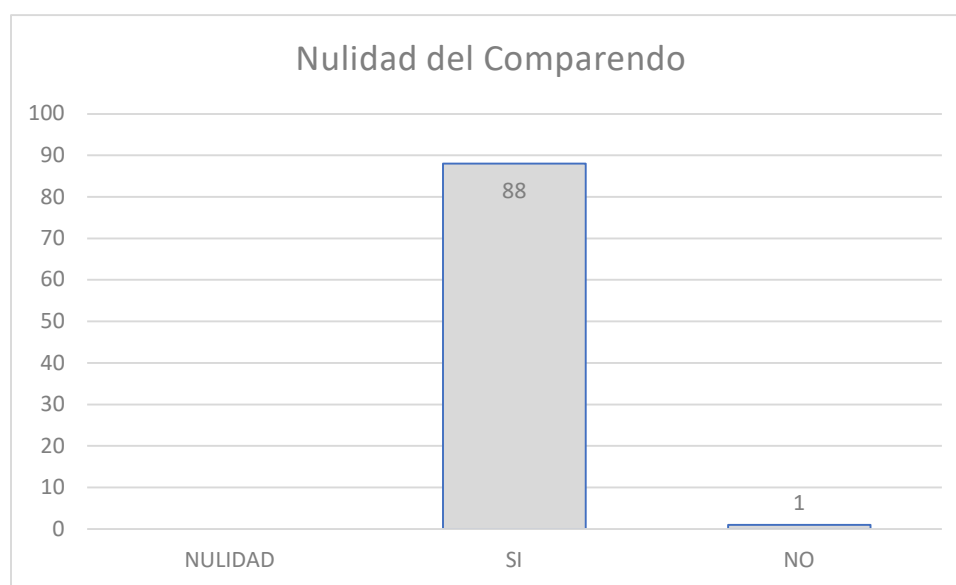
Numerales Art. 35	Implicación
1. Irrespetar a las autoridades de policía.	Multa General tipo 2.
2. Incumplir, desacatar, desconocer e impedir la función o la orden de policía.	Multa General tipo 4; Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.
3. Impedir, dificultar, obstaculizar o resistirse a procedimiento de identificación o individualización, por parte de las autoridades de policía.	Multa General tipo 4; Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.

4. Negarse a dar información veraz sobre lugar de residencia, domicilio y actividad a las autoridades de policía cuando estas lo requieran en procedimientos de policía.	Multa General tipo 4.
5. Ofrecer cualquier tipo de resistencia a la aplicación de una medida o la utilización de un medio de policía.	Multa General tipo 4; Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.
6. Agredir por cualquier medio o lanzar objetos que puedan causar daño o	Multa General tipo 4; Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.
7. Utilizar inadecuadamente el sistema de número único de seguridad y emergencia.	Multa General tipo 4; Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.

Fuente: Elaboración propia

4.7 Nulidad del comparendo

Gráfica No. 13
Nulidades



Fuente: Elaboración propia

Se observa que, del total de los fallos analizados, el 99% de los mismos es decir 88 fueron declarados nulos, mientras que solamente en uno se confirmó que los hechos si se presentaron y que debía ser impuesta la correspondiente multa. En este aspecto es importante señalar que la nulidad que se refiere es en cuanto al comparendo como tal efectuado por el uniformado de policía, lo cual implica que nada de su contenido es válido y pierde fuerza jurídica y vinculante frente al ciudadano que se endilgue como responsable del

comportamiento contrario a la convivencia. Esto se traduce en que ni la multa, ni el curso pedagógico o actividad pedagógica que se señala en el comparendo se tendrán que resarcir ni efectuar o asistir a estas actividades.

Además, por lo general cuando se anula o se declara la nulidad del comparendo se dejan sin efecto las anotaciones o registro efectuado en el Registro Nacional de Medidas Correctivas, lo cual deberá ser actualizado por la policía uniformada lo relacionado con el curso pedagógico, mientras que lo relacionado con la multa tipo IV se realizará desde la correspondiente inspección de policía que decreta la nulidad del comparendo. Se observa que después de la declaratoria de nulidad se deben materializar otros pasos para que se retire y pierda efectos jurídicos de las implicaciones que se generan con el solo hecho de imponer el comparendo, lo cual en la práctica se convierte en una sanción administrativa que deberá ser previo respeto del debido proceso controvertido y demostrado el no acaecimiento de los hechos señalados por el funcionario policial.

4.8 Imposición de la medida

Gráfica No. 14
Imposición de la Medida



Fuente: Elaboración propia

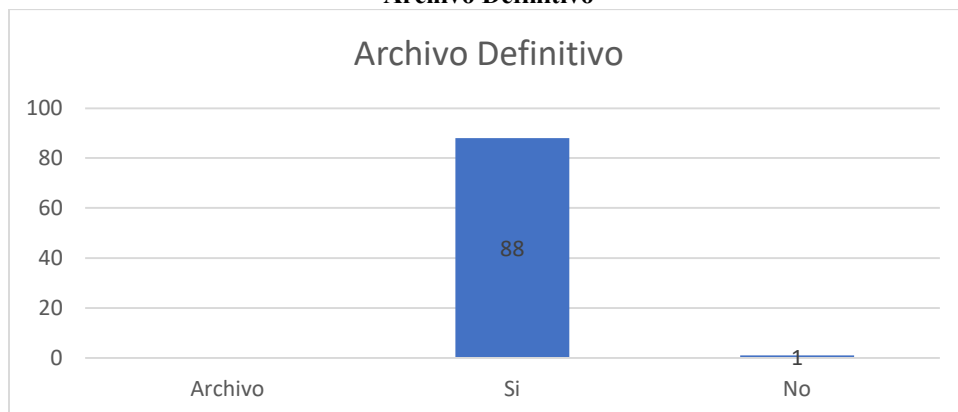
De los casos analizados en total ochenta y ocho (88) no se impuso la medida correctiva que se señalaba en el comparendo inicial, lo cual corresponde al 99%, donde en once (11) de esos fallos estuvieron con presencia (CP) del presunto infractor, el cual lo hace por lo general de manera virtual. Esta posibilidad de conectarse virtualmente fue autorizada

para Bogotá mediante la Resolución 426 del 3 de abril de 2020, en esta norma expedida por la Secretaría Distrital de Gobierno y se justificó por la emergencia sanitaria decretada desde marzo de 2020. Se habilitaron los canales virtuales para la celebración de audiencias virtuales dentro del procedimiento verbal abreviado estipulado en el artículo 223 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana por parte de los Inspectores de Policía de Bogotá. Además, esta norma permitió la asignación de reparto de los asuntos de su competencia por los canales virtuales existentes en dicha Secretaría.

Por otro lado, del total de los casos solamente se evidenció la confirmación de la medida correctiva, donde se logró demostrar la realización del comportamiento contrario a la convivencia específicamente del Art. 35 Numeral 1, donde el sentido del fallo estuvo encaminado en declarar infractora a la persona involucrada y en señalar que mantiene la multa que para ese caso es tipo II y que por no haber realizado el pago o compensación previa con un curso pedagógico o actividad comunitaria, se ratificó mediante fallo del inspector de policía lo señalado originalmente en el comparendo. De lo anterior se demuestra que solamente un 1% del total de los casos se ratifica y se mantiene la imposición señalada en el procedimiento de policía efectuado por los uniformados de policía y el restante 99% no prospera o se anula teniendo en cuenta diferentes consideraciones jurídicas que serán analizadas más adelante.

4.9 Archivo definitivo

Gráfica No. 15
Archivo Definitivo

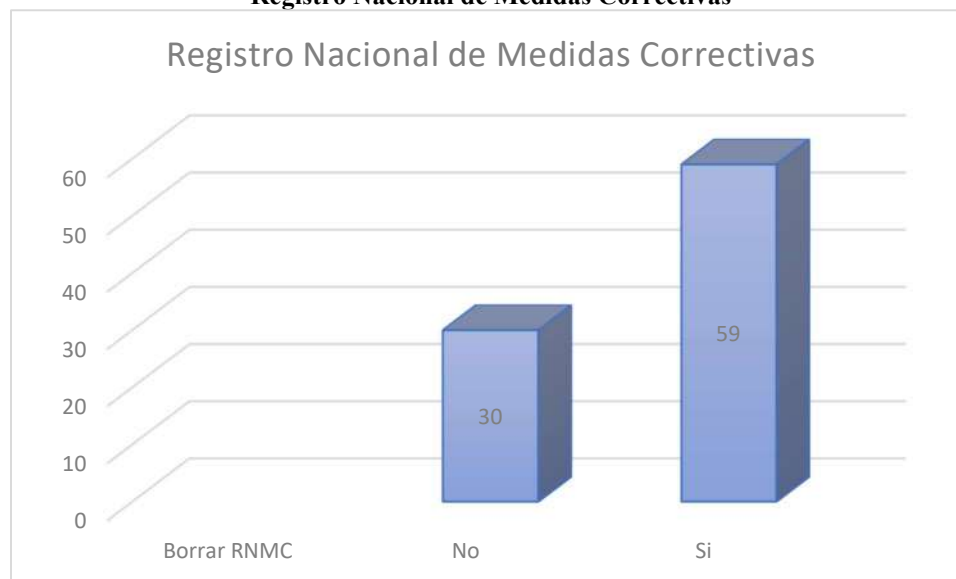


Fuente: Elaboración propia

Similar análisis de este aspecto frente a lo resaltado en el anterior punto, ya que una implicación lógica que va acompañada de la no imposición de la medida correctiva es emitir en el fallo la orden de archivo definitivo del expediente. En este caso se efectuó el archivo de 88 de los casos estudiados que equivalen al 99% , mientras que tan solo el 1% de los mismos no se archiva en el fallo, sino se impuso la medidas correctiva y se dictan otras órdenes que deberán cumplirse antes de archivarse, así como esperar si se interpone recurso de apelación, el cual deberá ser resuelto por la Secretaría Distrital de Seguridad Convivencia, para lo cual se envía todo el expediente para su estudio y valoración, previo pronunciamiento que resuelva el recurso de apelación. Estos expedientes archivados se organizan por un tiempo de dos años en el correspondiente despacho de la Inspección de Policía y posteriormente se trasladarán al archivo distrital central tras cumplirse dos años.

4.10 Registro Nacional de Medidas Correctivas

Gráfica No. 16
Registro Nacional de Medidas Correctivas

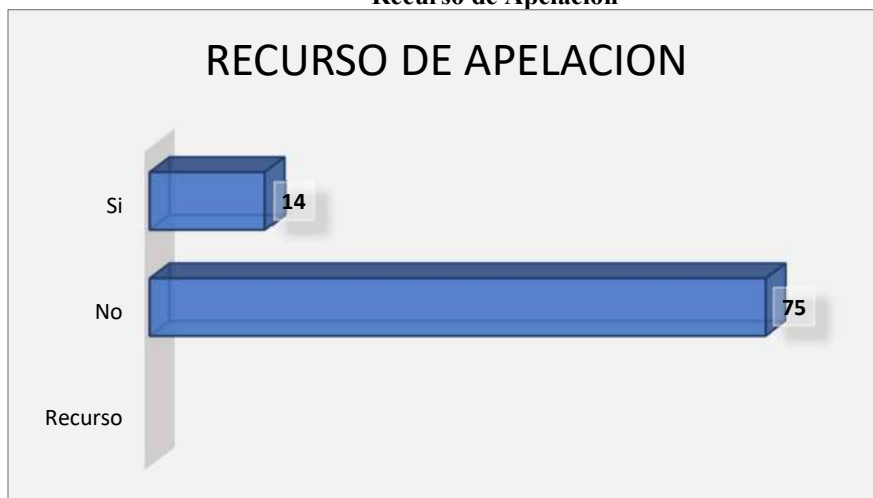


Fuente: Elaboración propia

De los 89 casos analizados se encontraron 59 fallos donde se ordena la desanotación del Registro Nacional de Medidas Correctivas, lo cual corresponde al 66% y en 30 fallos no se dispuso dicha orden es decir en el 34% de los expedientes revisados. Esta orden deberá ser cumplida en dos momentos, en lo concerniente en cuanto a la fijación de haber incurrido en una medida correctiva de multa, sin importar su tipo, deberá ser actualizado y retirado desde la inspección de policía correspondiente en el Registro Nacional de Medidas Correctivas. Esto se cumple con los usuarios de la inspección de policía habilitados en el sistema. Por otro lado, la desanotación de la medida correctiva de asistir a curso pedagógico o actividad comunitaria, se realizará desde la autoridad uniformada de policía, es decir desde la Estación de Policía correspondiente a la cual pertenece el uniformado que impuso el comparendo. En este segundo caso podrá efectuarse ya sea por orden de la inspección de policía o por la presentación de la constancia que la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia expida al ciudadano por haber asistido a los cursos que inicialmente se hacían en las Casas de justicia y ahora lo podrán hacer virtualmente. En estas dos situaciones corresponderá en el primer caso informar desde la inspección de policía a la Estación para que se cumpla lo ordenado y en el segundo evento, es el usuario quien deberá desplazarse con la constancia hasta la Estación y solicitar este trámite.

4.11 Recurso de apelación

Gráfica No. 17
Recurso de Apelación



Fuente: Elaboración propia

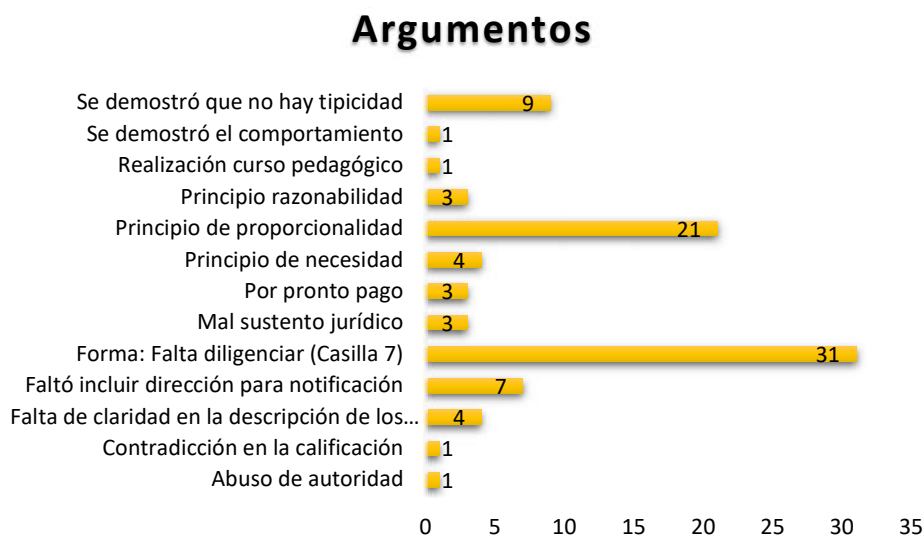
El recurso de apelación se configura de dos formas para que la correspondiente inspección de policía se pronuncie. Se materializa cuando al momento de realizarse el comparendo el policía le informa al ciudadano que tiene la posibilidad de hacerlo y se diligencia en el mismo comparendo la casilla donde se resalta que si se realizará, pero esto no siempre ocurre así. De tal manera que, de los expedientes analizados, solamente en 14 de ellos se diligenció que **SÍ** se interponía el recurso de apelación lo que equivale al 16% y en el restante de los casos en 75 **NO** se diligenció la casilla y se mantuvo en blanco, es decir el 84%. de los comparendos adolecían de un error de forma. No obstante, fueron conocidos por el inspector de policía en recurso de apelación ya sea porque el ciudadano radicó dicha solicitud ante la Alcaldía Local dentro de los tres (3) días siguientes a la imposición del comparendo, o porque lo solicitó por un aplicativo que existe desde la Secretaría de Gobierno, donde el ciudadano puede radicar objeciones a los comparendos efectuados por la policía.

Se debe resaltar que el artículo 222 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana en el marco del proceso verbal inmediato establece que una vez el uniformado imponga la orden de policía de comparendo, el ciudadano tendrá 24 horas para interponer el recurso de apelación. Como en Bogotá hasta ahora se está implementando el servicio 24 horas, se ha entendido de manera garantista que estas 24 horas serán hábiles, luego se configuran tres (3) días hábiles para interponer el recurso de apelación, de acuerdo con el horario laboral de la inspección de policía, para el caso de Bogotá de acuerdo al horario de la Alcaldía Local correspondiente que es de 7:00am a 4:30 pm.

Otro aspecto que recientemente se ha establecido desde la Secretaría de Gobierno Distrital, es que con la creación de los doce (12) inspectores de policía de atención ciudadana (AC), se podrán resolver los recursos de apelación de manera inmediata dentro del margen del horario de atención que se describió en el capítulo anterior del presente trabajo. Esto permitirá favorecer la materialización del derecho fundamental del acceso a la justicia, dado que la ciudadanía no posee en la práctica una ruta amplia para interponer el correspondiente recurso de apelación del comparendo.

4.12 Argumentos del despacho (Fallo)

Gráfica No. 18
Argumentos



Fuente: Elaboración propia

Los principales contenidos de los pronunciamientos de las Inspecciones de Policía al momento de imponer las medidas correctivas en las relaciones entre las personas y las autoridades, contienen una serie de consideraciones o argumentos jurídicos que sustentan y justifican las decisiones planteadas en los fallos. En esta medida los argumentos hacen parte de la parte considerativa del fallo y allí se definen de manera concreta los sustentos que soportan la decisión adoptada. No todos los despachos de las inspecciones efectúan los mismos argumentos y en esa medida es importante señalar que de los 89 fallos revisados, 31 de ellos es decir el 35% fueron anulados, archivados y registrados en el RNMC por errores de ***forma*** al momento de diligenciar el comparendo por parte de los policías, configurándose vulneración al debido proceso:

- a) ***Falta de diligenciar la casilla # 7:*** donde se debe incluir sí o no el ciudadano apela el comparendo, si no se diligencia se infiere desde el inspector que no se le comunicó al presunto infractor sobre sus derechos para controvertir el comparendo. Para los inspectores de policía esta omisión tiene relevancia

constitucional, ya que al no diligenciar se considera que no se permitió interponer el recurso de alzada vulnerándose el debido proceso.

- b) **Mal sustento jurídico:** se presenta por la no concordancia entre los hechos descritos en el comparendo u observaciones y la fijación de las casillas que permiten identificar el número del artículo presuntamente vulnerado. En el análisis se presentaron 3 casos con este defecto.
- c) **Contradicción en la calificación:** se presentó un (1) caso y representa que el funcionario policial no señala correctamente el comportamiento y se presenta contradicción entre su diligenciamiento y su implicación de medida correctiva que defina en el comparendo.
- d) **Falta incluir dirección para notificación:** incluir claramente la dirección del presunto infractor es imprescindible para poder efectuar la correspondiente notificación. Adicionalmente no se diligencia o reporta el correo electrónico, lo cual deriva en no poder ubicar al ciudadano, con que implica no poder ejercer el debido proceso a controvertir y aportar pruebas.
- e) **Falta de claridad en la descripción de los hechos:** se presenta cuando durante la audiencia pública el presunto infractor asiste y logra describir y demostrar que los hechos que dieron origen al comparendo no son claros y no se ajustan al comportamiento contrario a la convivencia en el marco del art. 35. Se observaron 4 casos de los 89 estudiados.

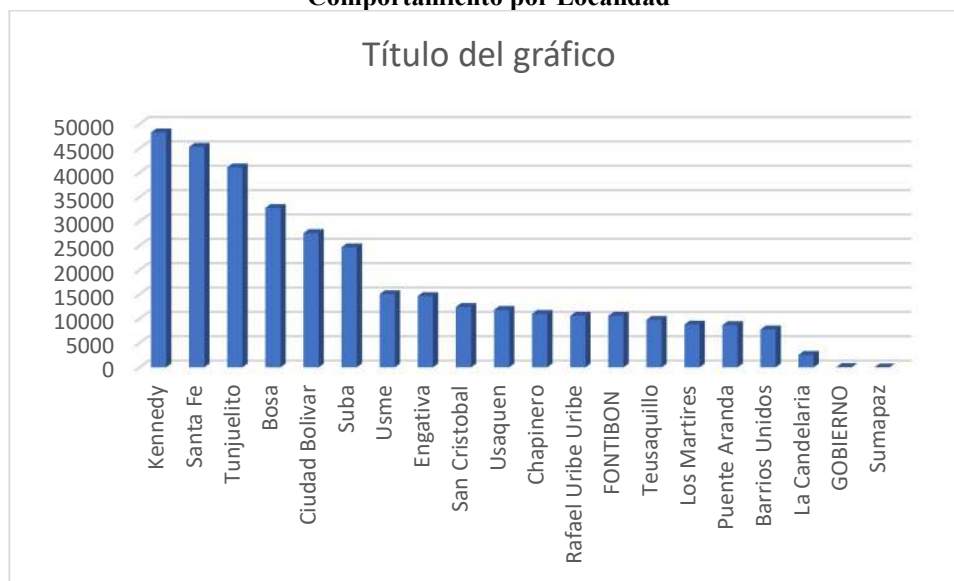
Un segundo nivel de argumentos contruidos desde los despachos de las inspecciones de policía se enfoca a consideraciones de **fondo** y se explican desde la afectación o alcance de los contenidos del Código Nacional de Policía, especialmente en lo concerniente a los principios del Código:

- f) **Se demostró que no hay tipicidad:** esto en el entendido que la conducta del presunto infractor no se puede identificar dentro de ninguno de los 381 comportamientos contrarios a la convivencia y para el presente caso de los que señala el artículo 35 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. De estos casos se observaron 3 fallos.

- g) *Se realizó el curso pedagógico:*** donde para el caso del comportamiento del Art. 35 # 2 si hizo el curso pedagógico el despacho considera suficiente la realización de esta medida correctiva y considera no aplicar o darle lugar a la multa tipo IV.
- h) *Principios de Proporcionalidad y Razonabilidad:*** se relaciona con tener en cuenta que la adopción de medios de policía y medidas correctivas debe ser proporcional y razonable atendiendo las circunstancias de cada caso y la finalidad de la norma. Por lo tanto, se debe procurar que la afectación de derechos y libertades no sea superior al beneficio perseguido y evitar todo exceso innecesario. Esta situación se argumentó en 24 de los expedientes analizados, es decir corresponden al 27% del total de los fallos.
- i) *Principio de Necesidad:*** en el entendido que las autoridades de policía solo podrán adoptar los medios y medidas rigurosamente necesarias e idóneas para la preservación y restablecimiento del orden público cuando la aplicación de otros mecanismos de protección, restauración, educación o de prevención resulte ineficaz para alcanzar el fin propuesto. En esta línea se identificaron 4 fallos con este argumento.
- j) *Pronto pago:*** cuando el ciudadano dentro del plazo establecido hasta dentro de cinco (5) días posteriores a la imposición del comparendo realiza el pago del mismo que equivale al pago del 50% de la multa tipo IV y así lo allega ante el Despacho del inspector de policía. Esta situación se observó en 3 de los 89 fallos analizados.
- k) *Presunto abuso de autoridad:*** de igual forma cuando en el marco de la audiencia se logra demostrar que se presentó un procedimiento u orden de policía que vulnera derechos fundamentales y extralimitaciones del uniformado que pueden considerarse como abuso de policía. De estos se evidenció un (1) solo caso.

4.13 Comparativo con las demás localidades 2020

Gráfica No. 19
Comportamiento por Localidad



Fuente: Elaboración propia

Tabla No. 14
Comportamiento por Localidad

Localidad	Comparendos
Kennedy	48257
Santa Fe	45293
Tunjuelito	41079
Bosa	32746
Ciudad Bolívar	27580
Suba	24673
Usme	15050
Engativá	14648
San Cristóbal	12408
Usaquén	11813
Chapinero	10990
Rafael Uribe	10595
FONTIBON	10580
Teusaquillo	9748
Los Mártires	8797
Puente Aranda	8682
Barrios Unidos	7781

La Candelaria	2558
GOBIERNO	86
Sumapaz	1
Total	343.365

Fuente: Elaboración propia

Estas cifras son reportadas por la Dirección de Gestión Políciva de la Secretaría Distrital de Gobierno y corresponden al reporte entregado por el sistemas ARCO de las multas tipo IV que para el año 2020, se relacionan con el comportamiento contrario a la convivencia del artículo 35 numeral 2. Es evidente el exagerado número total del acumulado y el impacto en la sociedad es mínimo, ya que además de no disminuir este comportamiento, se mantiene y en la mayoría de los casos las personas no se sensibilizan con las medidas correctivas impuestas. Al contrario, se genera un efecto negativo hacia las autoridades de policía de rechazo e ilegitimidad al momento de realizar los comparendos.

A pesar que la Localidad de Fontibón ocupa el lugar 13 en el número de casos relacionados con el Art. 35 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana en Bogotá, 10580 es un número muy elevado y evidencia que además de congestionar los despachos de los Inspectores de Policía, genera una constante tendencia a que no prosperen la imposición de las medidas correctivas de multas en la revisión efectuada en la correspondiente inspección. No obstante no ocurre lo mismo desde el procedimiento de la policía uniformada, que se concentra en imponer el comparendo y registrarlo en el RNMC, sin establecerse previamente un debido proceso, lo cual deberá ser aclarado en todos los casos que lleguen por la Inspección de Policía.

4.14 A manera de cierre

Como se observó en este capítulo las inspecciones de policía en las localidades no poseen la suficiente capacidad para responder al número de comparendos que se realizan por la policía, pero además la policía uniformada efectúa los mismos de manera desbordada y la mayoría de ellos se anulan al ser revisados en los despachos de los inspectores de policía por

situaciones de forma y fondo. Pareciera con esto que tanto la policía uniformada, como lo inspectores van desarrollando sus competencias de manera aislada y desarticulada y se limitan a constituir simplemente cifras de gestión, que en nada aportan al mejoramiento de la convivencia en la ciudadanía. Para Fontibón así se puede demostrar con el resultado de los temas y resultados obtenidos en los fallos.

Les corresponde a las autoridades de policía el conocimiento y la solución de los conflictos de convivencia ciudadana, para ello están provistos de instrumentos jurídicos que en la realidad no desarrollan y se priorizan los coercitivos. Si se utilizaran de mejor manera los instrumentos preventivos, no se presentaría un alto número de estos comportamientos y además no se generarían efectos o consecuencias contrarias hacia las autoridades de policía en términos de ejercicios desbordados de autoridad. Se dejan de lado las herramientas preventivas y disuasivas y como resultado de eso se afectan las relaciones entre las personas y las autoridades. Es decir, no se cumplen con los principios y el objeto central del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana que es la promoción de relaciones de convivencia pacíficas.

Las autoridades civiles de policía a través del proceso único de policía, el cual puede ser de dos clases: el verbal inmediato y el verbal abreviado, pueden enderezar o corregir errores realizados en el primero de ellos, es decir el verbal inmediato en cabeza de la policía. Esto genera cierta tensión en la colaboración y coordinación armónica del conjunto de autoridades de policía.

Los comportamientos contrarios a la convivencia en especial el señalado en el Artículo 35 numeral 2 se ha convertido en un campo de confrontación argumentativa que algunas veces con la implementación de otro medio de policía como lo sería la mediación policial, se podrían evitar tantos comparendos que en últimas no tienen el efecto de mejoramiento de convivencia, sino que se convierten en una sanción in situ al momento de desplegar los procedimientos u ordenes de la policía uniformada.

La época de pandemia por el Covid.19 ha incrementado estos comportamientos y su desbordamiento generó una inadecuada aplicación de las medidas correctivas, frente a las necesidades de subsistencia de las personas que incumplían las normas de cuarentena, que las llevaba a afectar las relaciones entre la ciudadanía y las autoridades uniformadas de policía. El consolidado general para la ciudad de Bogotá durante el año 2020 sobrepasa cualquier expectativa y resultados de intervención, tanto por lo inocuo de la medida, como por la carencia de impactos positivos en la ciudadanía. Es importante en este sentido una mayor conexión de las autoridades de policía con las necesidades y las realidades sociales y así haber evitado la imposición de medidas por este asunto, cuando en el fondo la sociedad necesitaba subsistir y buscar ingresos básicos para sus familias. La respuesta no puede ser una confrontación donde por simple lógica surgirán las tensiones entre las órdenes de policía y las demandas sociales en procura de la subsistencia.

Conclusiones

La sociedad colombiana durante muchos años estuvo pendiente de la llegada de una norma que sustituyera el antiguo Código Nacional de Policía (Decreto Ley 1355 de 1970), el cual desde el siglo pasado se encontraba rezagado frente a las diferentes transformaciones sociales que en los últimos 20 años se han presentado de manera constante en nuestro medio. El desarrollo social ha configurado el surgimiento de nuevos fenómenos sociales que deben ser reglados por normas de control social y mejoramiento de la convivencia pacífica. Después de diferentes propuestas y reiteradas frustraciones, se aprobó la Ley 1801 de 2016 que significó el nuevo Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, el cual comenzó a regir de manera efectiva en agosto de 2017 en materia de materialización o cobro de las multas que se plantearon en materia de convivencia social, como medida correctiva a utilizar desde las autoridades de policía.

La entrada en vigencia de esta norma ha implicado una serie de situaciones que deben ser destacadas a manera de conclusión de esta tesis y que muestran no solamente las dificultades que se han presentado, sino los retos que se deben propiciar desde las instituciones del Estado, las autoridades de policía y la sociedad civil:

1. En materia de prevención, el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana no ha cumplido con sus principales postulados y aún tiene una deuda social que debe ser correctamente aplicada e implementada. Es evidente que los primeros 25 artículos del Código son altamente garantistas y corresponden a un modelo de sociedad pluralista y ajustada al respeto de la convivencia social. No obstante, con el desarrollo de los comportamientos contrarios a la convivencia que se señalan, este articulado se convierte en letra que en la práctica es altamente inaplicable y fácilmente obviado tanto por las autoridades de policía, como por la ciudadanía en general. En este sentido es urgente diseñar un programa nacional y otros con enfoques diferenciales, según la población a la cual se dirija, que busque desarrollar estrategias de prevención en la ciudadanía. En concreto es necesario que la Policía Nacional a través de su estrategia de Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes, diseñe e implemente talleres en las comunidades que permitan explicar cuáles

son sus funciones que desde el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana se han proporcionado, así como el afianzamiento y confianza hacia las comunidades que deberán articularse a estos programas y a su vez, impulsar estrategias de trabajo colaborativo, que supere la visión de los consejos de seguridad y de convivencia que actualmente se han convertido en un espacio frío, distante y descontextualizado de las realidades sociales. Adicionalmente, para el caso de Bogotá ni la Secretaría de Gobierno Distrital, ni la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia poseen un programa serio de prevención para que las comunidades sean sensibilizadas, así como que reconozcan las rutas de atención y no únicamente que sea objeto de medidas u operativos de vigilancia y control en materia de cumplimiento de las normas de convivencia.

2. En materia de convivencia ciudadana es pertinente que las entidades territoriales implementen estrategias que se encuentren orientadas hacia el cumplimiento de las normas que regulan la materia, el respeto hacia las autoridades de policía y la supremacía de los derechos humanos. Para tal fin deberán desarrollarse cada día más las políticas públicas que apunte hacia transformaciones culturales que permitan desarrollar y mejorar las relaciones entre las personas y con las autoridades. Caso concreto es el garantizar el derecho al acceso a la justicia que los ciudadanos deben tener como mínimo fundamental de las relaciones en el marco del Estado Social de Derecho. Las medidas impuestas por las autoridades de policía deben ser susceptibles de rutas de control en términos de equidad, oportunidad, proximidad y que respondan a escenarios de verdad. Para poder controvertir estas medidas denominadas como correctivas, el mismo Estado en cabeza de las autoridades civiles de policía debe implementar en concordancia con la parte axiológica del Código Nacional de Policía rutas de atención y la ponderación sobre la necesidad de imponer de manera razonable, proporcional, necesaria y oportuna las implicaciones correctivas entre ellas las multas que se derivan por la configuración de comportamientos contrarios a la convivencia tratándose de las señaladas en el artículo 35 de la referida norma.

3. No se puede perder de vista la intención básica del Código en mantener una convivencia pacífica socialmente posicionada, para lo cual deberán impulsarse, interacciones

pacíficas, respetuosas y armónicas entre las personas, con los bienes, y con el ambiente, en el marco del ordenamiento jurídico. Para propiciar una convivencia pacífica se tiene que garantizar a la ciudadanía desde las entidades del Estado la garantía en el ejercicio de los derechos y libertades de las personas, así como el cumplimiento de los deberes desde las personas, el respeto por las diferencias, la resolución pacífica de los desacuerdos que afecten la convivencia y la prevalencia de los valores sociales de solidaridad, tolerancia, responsabilidad, honradez, respeto, bondad, libertad, justicia, igualdad, fraternidad, lealtad, prudencia y paz.

4. El acceso a la justicia es un derecho fundamental que deberá ser promovido y protegido desde las actuaciones que se derivan del cumplimiento de las normas de convivencia. Los conflictos que se presentan entre las personas y las autoridades de policía deberán ser tratados como una oportunidad para afianzar los principios del Estado Social de Derecho, especialmente el relacionado con el respeto de la dignidad humana y la solidaridad entre las personas. Se pudo observar cómo la manera en que se impone la medida correctiva en primer lugar desde la autoridad uniformada de policía, es un generador de escenarios donde la ciudadanía no tiene claridad sobre sus derechos y cómo controvertir la definición adoptada desde el personal uniformado. Por este motivo, es el principal momento donde se configura una barrera de acceso a la justicia para acudir a la autoridad administrativa que deberá revisar la legalidad de la imposición del comparendo.

5. Los tiempos manejados en las Inspecciones de Policía para proferir los fallos en el marco de las querellas de policía, tienen un promedio bastante alto y los meses que debe esperar un ciudadano es además de desgastante, estresante, oneroso y en últimas genera decepción e incredulidad en las autoridades que resuelven las apelaciones de fondo. Es por lo anterior que se requieren implementar no solamente transformaciones jurídicas, sino, además destinación de recursos para el fortalecimiento de la oferta institucional que garantice el acceso al ajujusticia en la ciudadanía. Esperemos que el desarrollo del Decreto Distrital 033 de 2021 emitido desde la Secretaría de Gobierno Distrital y que incrementó el número de operadores institucionales para el conocimiento y resolución de apelaciones de la diferente

tipología de comportamientos contrarios a la convivencia, sean verdaderamente efectivo y permita construir una mejor sociedad que ofrece las condiciones mínimas de garantía a los habitantes que se vean envueltos en estas imposiciones de medidas correctivas. Esperemos que su éxito sea replicable en las grandes ciudades del país que se encuentran igual o peor que la ciudad de Bogotá. Con un buen desarrollo y ajuste normativo las tres (3) grandes barreras de acceso a la justicia (Institucionales, sociales-culturales y económicas) podrán intervenir tratándose de las actuaciones de las autoridades de policía, y así las personas podrán tener oportunidades para superar los diferentes obstáculos que dificulten la resolución de sus situaciones como presuntos infractores de comportamientos contrarios a la convivencia. Además, esto permitiría demostrar una política pública en sectores sociales que presentan necesidades jurídicas que el Estado debe garantizar satisfacer.

6. La manera en que se están imponiendo y fijando los comparendos de policía entendido como el primer momento de la medida correctiva en las relaciones entre la ciudadanía y las autoridades de policía, es un potencial elemento que imposibilita el acceso a la justicia. Esto se pudo evidenciar con lo encontrado en los fallos resueltos desde los Inspectores de Policía y especialmente con los argumentos que dan cuenta de la vulneración al derecho fundamental al debido proceso. En la gran mayoría de reportes dados desde los comparendos de policía, sin necesidad de escuchar al presunto infractor, los inspectores concluyen que se presentan inconsistencias desde las autoridades uniformadas. Lo que se observa es que al no informarse al ciudadano sus derechos y rutas de atención, así como al no precaver cualquier eventualidad que conduzca a errores, los cuales son omitidos por las autoridades de policía, se convierten en la principal barrera de acceso a la justicia ya que se vulnera el debido proceso. Además, al darse por ciertos los hechos ocurridos en la imposición de la medida correctiva por la autoridad uniformada, se configura un conflicto entre el ciudadano y el Estado en la garantía de sus derechos a controvertir una decisión institucional. El solo reporte inmediato en el Registro Nacional de Medidas Correctivas sin que el superior del uniformado policial así lo ratifique, da por cierto unos hechos que necesariamente deberán ser controvertidos posteriormente, pero ya se ha configurado un hecho jurídico que en la mayoría de los casos se corrige posteriormente pero mientras tanto se mantendrán sus efectos e implicaciones tanto

pecuniarias como sociales, esto es una barrera de acceso a justicia directa frente a esta situación desfavorable del ciudadano.

7. En cuanto a la interpretación y aplicación de la norma estudiada se pudo evidenciar que es bastante sesgada por las autoridades uniformadas sobrepasando la voluntad del legislador y generando efectos directos en cuanto a su eficacia, efectividad, eficiencia y validez de las normas. Esto se ha configurado en un alto grado de riesgos de abuso policial. Se debe sumar a lo anterior los niveles elevados de corrupción frente a los comportamientos contrarios a la convivencia que afectan ciertas actividades especialmente la económica y en el evento de no corresponderse, se configuran presuntos irrespetos hacia las autoridades o a las órdenes que estas emiten. Lo anterior concluye que la misma Policía Nacional no estaba preparada para la implementación del Código y alto margen de discrecionalidad en cabeza de las autoridades uniformadas de policía, son un grave peligro para la democracia y las libertades públicas. Esto se puede demostrar con la tendencia de los policías a imponer las medidas correctivas más severas en todos los casos, así como de sancionar varios comportamientos en un mismo procedimiento y de hacerlo en exceso con el “irrespeto a la autoridad”.

8. Las facultades que se tienen desde las autoridades de policía se encuentran delimitadas por las medidas correctivas que señala el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. No obstante, las relaciones que se producen al momento de su imposición de las mismas generan unas relaciones entre las personas y las autoridades de policía, las cuales fueron analizadas desde la perspectiva del desarrollo humano. En este sentido, las esferas del desarrollo humano aplicadas a las relaciones de las personas y las autoridades de policía, en las actuales circunstancias sociales es un imperativo y una oportunidad para crecer como sociedad y para mejorar los patrones de relación y proyección de identidad que genere unidad nacional y respaldo social. Se pudo observar cómo el desarrollo humano está dado desde la consecución de ciertos bienes básicos y postulados inherentes a los sujetos, que no podrán ser desconocidos u obviados por las autoridades de policía. Los bienes primarios constituyen así la manera básica como los actores y movimientos sociales reivindican ante situaciones de

injusticia y a su vez limitan los niveles de responsabilidad ciudadana. Bien enfocados y constituidos estos principios, se buscará garantizar el orden social y por ende el desarrollo humano, en la medida en que operan como principios de razonamiento en la ciudadanía, donde ella podrá decidir y juzgar si los principios de justicia se aplican adecuadamente e identifica la razonabilidad de una ley en concreto, que para el presente caso sería la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana). Se deben destacar las tres dimensiones que permiten la perspectiva de abordar el desarrollo humano desde un enfoque de derechos: 1) Dimensión explicativa: que permite identificar problemas y conflictos típicos de la convivencia social; 2) Dimensión normativa: plantea regulaciones alternativas para esos problemas; y 3) Dimensión analítica: formula suposiciones más adecuadas para un acuerdo regulativo de la sociedad en el marco de un estado social de derecho. En esta medida las relaciones entre la ciudadanía y las autoridades de policía deben propender por estos postulados.

9. Se pudo evidenciar en la presente investigación que los contenidos normativos que definen los comportamientos contrarios a la convivencia en las relaciones entre personas y autoridades, están dados de tal manera que la actividad de policía involucra una alta discrecionalidad, lo que debe significar que no se pueden tolerar ejercicios arbitrarios que afecten los derechos de los ciudadanos. Es tan amplio el poder discrecional de la policía que este al momento de implementar las medidas correctivas tiene el margen de escogencia de las mismas y los procedimientos a desarrollar in situ. Si bien es cierto el Código establece claramente sus objetivos y define los principios de proporcionalidad y razonabilidad en la adopción de los medios de policía y las medidas correctivas, se deben definir legal o jurisprudencialmente los límites a la necesidad al momento de aplicar sus competencias y actividad de policía.

10. Otro aspecto primordial en este trabajo es que no se han desarrollado de la mejor manera ciertas figuras que fueron creadas con el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Tal es el caso de la mediación policial y sus oportunidades frente al mejoramiento de las relaciones con las personas y la ciudadanía en general. La construcción

de los acuerdos como resultado de la Mediación Policial se contempla de una manera flexible en relación a sus contenidos, formas, procedimientos y alcances, por lo tanto, sus referentes subyacen de manera sistémica en la realidad social y las expresiones de diversidad y pluralidad. Esta figura se desarrolla de manera informal, directamente entre las partes afectadas, voluntariamente, sin costo económico alguno y de libre cumplimiento, adicionalmente es de fácil acceso y rápida en su procedimiento, por tal motivo es una herramienta trascendental para fortalecer y recomponer los vínculos interpersonales y sociales. Se presenta como una oportunidad antes de imponer las medidas correctivas que trae el artículo 35 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y deberá ser desarrollada y reglamentada de manera coherente por la ley y las administraciones locales.

11. Las actuaciones de la policía uniformada deben tener diferentes niveles de control que van se deben originar en las comunidades y finalizar en órganos de control del Estado. Lo que comúnmente se observa es que existe un temor social e institucional en impulsar estas acciones de control, razón por la cual los poderes de la policía son exagerados y sería oportuno impulsar una reforma legal en este sentido, para que se transforme y perfile una policía más allegada a las comunidades y no a la imposición de medidas de control y el ejercicio desbordado de la fuerza. La Corte Constitucional ha distinguido entre poder de policía (reglamentación general), función (adopción de medidas individuales) y actividad de policía (ejecución coactiva), para diferenciar esos distintos conceptos de policía. Esta última debe ser entendida como aquella que se refiere a los oficiales, suboficiales y agentes de policía quienes no expiden actos, sino que actúan, no deciden, sino que ejecutan; son ejecutores del poder y de la función de policía. En este punto es importante que se impulsen desde las entidades de control como lo sería para Bogotá la Personería Distrital, estrategias y programas de veeduría ciudadana a la actuación policial y lograr gestionar acciones jurídicas de litigio estratégico o defensa de derechos, ya que en la mayoría de los casos la impunidad por los abusos de policía es la regla general, así como la imposibilidad de ejercer el derecho a la defensa en las querellas de policía que se derivan por la imposición de comparendos.

12. La diversidad cultural existente en el Distrito Capital implica hace que sea oportuno diseñar enfoques diferenciales para la transmisión de los procesos pedagógicos y sectorizado por poblaciones específicas, en procura de evitar conflictos con las autoridades de policía. Jóvenes, usuarios de servicios públicos, ciclorrutas, clientes de establecimientos de comercio, manifestantes de movilizaciones sociales, campesinos, conductores, etc., poseen comportamientos diversos los cuales deberán ser abordados por las entidades territoriales y así desarrollar programas de cultura ciudadana. Ahora, desde la academia se deben impulsar este tipo de investigaciones y ejercicios pedagógicos para que se reconozcan los derechos y se garantice el derecho de defensa en estas actuaciones administrativas y policivas. Los ciudadanos tienen derecho a ser escuchados en las diferentes etapas de la imposición de los comparendos y multas por los comportamientos contrarios a la convivencia que especialmente señal el artículo 35 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Además, la ciudadanía debe propiciar el posicionamiento de una cultura de denuncia frente a estos hechos y no omitir irregularidades desde la institucionalidad.

13. Las autoridades uniformadas de policía deben propiciar programas de formación en todas las escuelas de formación y cursos de ascenso de estrategias pedagógicas que transformen la cultura institucional que ha permitido la utilización de ciertos tratos verbales o físicos. Esto debe ser coordinado desde las entidades territoriales y definir planes de capacitación, convenios y destinación de presupuesto que permita realizar este ajuste y mejora institucional. El sistema policial colombiano debe minimizar este tipo de conductas con el objeto de no generar inseguridad en el personal, y que ello no debilite su acción para aplicar las normas. Para lograr esto debe partir de asumir ejercicios de autocrítica y proyección de acciones de transformación en los diferentes niveles institucionales y partir del reconocimiento y necesidad de implementar intervenciones que mejoren la cultura institucional. Esto a su vez reducirá los niveles y potenciales fenómenos de corrupción policial.

14. Los comportamientos contrarios a la convivencia que se señalan en el artículo 35 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, como se pudo observar no solamente en el país, sino en la capital y especialmente en la Localidad Novena de Fontibón,

se incrementan año tras año desde la vigencia de la Ley 1801 de 2016. No solamente por la manera en que está dispuesto el nivel de discrecionalidad de la policía uniformada al momento de aplicar las medidas correctivas, sino por circunstancias o fenómenos sociales que inciden en las conductas de las personas. Para el caso del año 2020 el problema global sanitario causado por la pandemia del COVID 19 fue el principal motivo de aumento de todos los comportamientos contrarios a la convivencia y los contenidos en el artículo 35 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana no son la excepción, sino que representan la principal causa de imposición de comparendos de policía por irrespeto a las autoridades. Esto no puede obviarse, sino por el contrario deberá ser objeto de análisis posteriores que hoy día se mantiene vigentes y que frente al retorno a las actividades económicas y el desescalamiento de las medidas sanitarias, los conflictos sociales generados por el desempleo, el encierro y confinamiento, la falta ingresos básicos para la subsistencia y las constantes movilizaciones sociales por protesta frente a las políticas gubernamentales, serán las causas naturales para que se incrementen los comparendos de policía.

Bibliografía

- Barbero, José Martín. Tipología cultural. Fundación Social, Bogotá 1999.
- Becaria, Cessare. Tratado de los delitos y de las penas. Universidad Carlos III de Madrid 2015
- Bergalli Russo, Roberto. Control social punitivo. Sistema penal e instancias de aplicación (Policía, Jurisdicción y Cárcel). Barcelona, M. J. Bosch, 1996.
- Bourdieu, Pierre. ¿Qué significa hablar? Entrevista de Didier Éribon a Pierre Bourdieu. Revista Libération. Editorial Akal 1982
- Bourdieu, Pierre. La Fuerza del Derecho. Actas de investigaciones en ciencias sociales, No. 64, París 1986.
- Boueiri Bassil, Sonia. Acceso a la justicia y servicios jurídicos no estatales en Venezuela. El Otro Derecho. ILSA. Bogotá, 2006.
- Cabra, M. Marco Gerardo. *Ética del Abogado*, 4ª Ed. Librería Ediciones del Profesional Ltda. Bogotá 2005.
- Camacho, P. Lina María. Acceso a la justicia en Colombia. Condiciones de posibilidad y criterios de gestión. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Economía. Bogotá 2013.
- Carmignani, Giovanni, Elementos de Derecho Criminal. Editorial Temis. Bogotá 1979.
- Carrara, Francisco. Programa de Derecho Criminal. Universidad Militar. Editorial Prolegomenos, Bogotá 1988.
- Casal, José María. Derechos humanos, equidad y acceso a la justicia. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis), Caracas, 2005.
- Castillo, Jerónimo y Ayala Silva. El Código de Policía y su impacto en la convivencia, informe 32. Fundación ideas para la Paz FIP. Bogotá, 2019.
- Cifuentes, E. (1999). Acceso a la justicia y debido proceso en Colombia (síntesis de la doctrina constitucional). Anuario iberoamericano de justicia constitucional. Bogotá 1999.

Congreso de Colombia. (1996). Ley 270 de 1996 Estatutaria de la administración de justicia. Bogotá D.C.: El Congreso de Colombia

Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, Ley 1801 de 2016. Editorial Ibañez. Bogotá, 2018

Cogollo Bernal, Alvaro. Concepción Antropológica de la Cultura. Revista Huellas. Uninorte. Barranquilla, 1983.

Cortés Albornoz, I. R. (2015, julio-diciembre). El acceso a la justicia a la luz del Estado social de derecho en Colombia. Rev. Cient. Gen. José María Córdova 13(16), 81-103

Delgado, S Ricardo. En Módulo Desarrollo Humano. Dimensiones Constitutivas del Desarrollo Humano. Programa de Maestría en Desarrollo Educativo y Social, CINDE. Relator Ricardo Gallego. Bogotá, 2008.

Fajardo Sánchez, Luis Alfonso. Los invisibles y la lucha por el Derecho en Colombia. Universidad Santo Tomás. Bogotá 2006.

Departamento Nacional de Planeación, Todos por un Nuevo País. Encuesta sobre Necesidades Jurídicas en Colombia. Bogotá Mayo de 2017.

Fentanes, Enrique. Tratado de Ciencia de Policía, Editorial Policial, Buenos Aires 1972.

Foucault, Michael. Vigilar y Castigar, el origen de la prisión. Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires 2005

García, V. Mauricio. Función simbólica del Derecho y Estabilidad Institucional. Ética y Conflicto compiladora Cristina Motta. Ediciones Uniandes. Bogotá, 1995.

García V. Mauricio. Eficacia Simbólica y Eficacia Instrumental del Derecho. El Otro Derecho, Número 7. ILSA, Bogotá D.C., 1991.

Gargarella, Roberto. Las teorías de la justicia después de Rawls, Paidós, 1999.

Geonaga, Marina. Lecciones de Derecho de Policía. Bogotá. Editorial Temis, 1983.

Gómez, P. Gustavo. Derecho de Policía y protección a la comunidad. Escuela Superior de Administración Pública. Bogotá 1990.

González Ordovás María José Ineficacia, Anomia y Fuentes del Derecho. Dykinson, Madrid 2003.

González, R., & Salazar, F., Aspectos básicos del estudio de muestra y población para la elaboración de los proyectos de investigación. Cumaná: Universidad De Oriente. 2008.

Guerrero, O, Omar. Las Ciencias Camerales, Revista Ensayos de Universidad Nacional Autónoma de México UNAM, vol. II, núm. 6, México 1985.

Guzmán Rodríguez Diana Esther y Prieto Dávila Sylvia Cristina. Acceso a la justicia. Mujeres, conflicto armado y justicia. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. Bogotá, 2013

JUSTI, Juan Enrique Gottlobs Von. “Elementos de la Ciencia de Policía”, Rozet Libraire, Paris 1769.

Habermas, Jürgen. Aspectos de la racionalidad de la acción, en Teoría de la Acción Comunicativa: Complementos y Estudios Previos. Cátedra, Madrid 1994.

Hernández, Carlos Augusto. En Módulo Desarrollo Humano. Educación y Comunicación: Pedagogía y Cambio Cultural. Programa de Maestría en Desarrollo Educativo y Social, CINDE. Relator Orlando Cardozo Valderrama. Bogotá, 2010.

Hurtado, I y Toro, J. Paradigmas y Métodos de Investigación en tiempos de cambio. Venezuela: Episteme Consultores y Asociados 2001.

Hurtado, J.. Metodología de la Investigación Holística. Ediciones de la Fundación 2008.

Kelsen Hans, Bulygin Eugenio y Walter Robert Validez y Eficacia del Derecho. Editorial Astrea. Buenos Aires, 2005.

Kliksberg, Bernardo. Inequidad e Institucionalidad Social, Documento Indes 2000.

La Rota Miguel Emilio, Lalinde Sebastián, Santa Sandra, Uprimny Rodrigo. Ante la justicia. Necesidades jurídicas y acceso a la justicia en Colombia. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2014l

Londoño, C. Fabio Arturo. Ponencia: “Enfoque Jurídico de la Ciencia de Policía”, Congreso Internacional de Ciencia de Policía, Bogotá D.C., 28, 29 y 30 de octubre de 2009. Policía Nacional, Dirección Nacional de Escuelas, Escuela de Estudios Superiores, Centro de Pensamiento y Doctrina Policía.

Londoño, Jaramillo, Jairo Derecho de Policía. Bogotá. Ediciones Abogados Librería, 1996.

Lleras, P. Miguel. Derecho de Policía: Ensayo de una Teoría General. Policía Nacional de Colombia. Bogotá 2009.

Macionnis, Jhon J. y Plumer, Ken. Sociología. Prentice Hall. Madrid 1999.

Manual de políticas públicas para el acceso a la justicia. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Argentina 2005

Marescalchi, Marcelo, Las Heras, Daniel, Martínez de Pérez Norma, de Yong Adriana Elisa y Ramallo Ruth. Sociología: aspectos significativos de estudio del siglo XXI. Universidad Nacional de Río Cuarto. 2018.

Mejía, Oscar. Justicia y Democracia Consensual, Uniandes, Bogotá 1997.

Mockus, Antanas. Anfibios culturales, moral y productividad. Revista Colombiana de Psicología, Bogotá, 1994.

Mockus, Antanas. Convivencia como armonización de ley, moral y cultura. Perspectivas, vol. XXXII, No. 1, Bogotá D.C. 2002

Mockus, Antanas. Anfibios culturales y divorcio entre ley, moral y cultura. Revista Aleph, Bogotá, 2010.

Necesidades Jurídicas y Acceso a la Justicia en Colombia. DeJusticia, Bogotá 2013.

Organización de Naciones Unidas. Informe de Desarrollo Humano, 1994.

Oliver, O. Pedro. El concepto de control social en la historia social: estructuración del orden y respuestas al desorden. *Historia Social*, N.º 51, Bilbao 2005

Pérez, Luz Karime. Eficacia de Las Medidas Correctivas Establecidas Para Proteger El Espacio Público en Bogotá de los Comportamientos Contrarios a la Limpieza y Recolección de Residuos y Escombros Previstas en El Código Nacional de Policía. Monografía Facultad de Derecho Universidad Libre. 2017.

Pérez Perdomo, Rogelio. Políticas judiciales en Venezuela. Ediciones IESA. Caracas, 1995.

Plan Sectorial de Desarrollo Rama Judicial 2019 – 2022 Justicia Moderna con Transparencia y Equidad. Consejo Superior de la Judicatura Bogotá 2019.

Pineda, C. Roberto. La Policía: doctrina-historia-legislación. 1ª edición. Bogotá. Editorial ABC, 1950.

Quinney, Richard. Clase, estado y delito: sobre la teoría y la práctica de la justicia penal. Longman Publishing Group 1980

Ramírez, Jorge. Aproximaciones al Concepto de Pedagogía y a Algunas de sus Tendencias Contemporáneas. Módulo CINDE. Bogotá 2009.

Rawls, John. Teoría de la Justicia. Universidad de Harvard 2006.

Reckless, C. Walter y Dinitz Simon. Pioneros con el autoconcepto como factor de vulnerabilidad en la delincuencia. *La revista de derecho penal, criminología y ciencia policial* Vol. 58, No. 4 páginas 515 – 523. Facultad de Derecho Pritzker de la Universidad Northwestern 1967.

Reguillo, Rossana. En Módulo Desarrollo Humano. Ciudad y Comunicación – Densidades, Ejes y Niveles. Programa de Maestría en Desarrollo Educativo y Social, CINDE. Relator Orlando Cardozo Valderrama. Bogotá, 2010.

Rodríguez, R. Libardo. Derecho administrativo general y colombiano. XII edición. Editorial Temis Bogotá 2006.

Rey, Germán. En módulo de Desarrollo Humano. Cultura y Desarrollo Humano: Unas relaciones que se trasladan. Programa de Maestría en Desarrollo Educativo y Social, CINDE. Relator Ricardo Gallego. Bogotá, 2008.

Schettini, P., & Cortazzo, I., Análisis de datos cualitativos en la investigación social, procedimientos y herramientas para la interpretación de información cualitativa. Universidad Nacional de la Plata. Buenos Aires, Argentina 2015.

Silva, G. La Teoría del Conflicto. Un marco teórico necesario. Prolegómenos. Derechos y Valores, XI. 2008

Torres Rico, Remberto. *Derecho de Policía*, Editorial Blanco y Rojo, Bogotá 1990.

Torres Rico, Remberto. *Derecho de Policía*, 2da Edición. Ediciones Librería del Profesional, Bogotá 1995.

Uvalle, Berrones Ricardo. Revista de Administración Pública, Tendencias de la administración pública Artículo: Origen, Cobertura y Objetivos de la Ciencia de Policía. México, 1990. <<http://www.juridicas.unam.mx/>>

Jurisprudencia

Corte Constitucional. Sentencia C-024 del 27 de enero de 1994, Sala Plena.

Internet

BBC News Mundo. (30 de agosto de 2018). *Los 6 países donde se producen la mitad de las muertes por arma de fuego en el mundo (y 5 son latinoamericanos)*. News. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45323859>

Bembibre, C. (2011). *Definición de localidad*. Definición ABC. Recuperado de: <https://www.definicionabc.com/geografia/localidad.php>

Camacho-Pinzón, L. M. (2013). *Acceso a la justicia en Colombia. Condiciones de posibilidad y criterios de gestión*. (Tesis de maestría). Recuperado de: <http://bdigital.unal.edu.co/45967/1/1032422730.2013.pdf>

Corte constitucional. (1996). Sentencia No. C-037/96. *Corte constitucional*. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-037-96.htm>

Corte Constitucional. (2013). Sentencia T-283/13. Obtenido de Corte Constitucional: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/T-283-13.htm>

Consejo Superior de la Judicatura. (2016). *Constitución Política de Colombia 1991*. Bogotá D.C.: Consejo Superior de la Judicatura.

Constitución Política de Colombia. (s.f). *Artículo 229*. Recuperado de:

<http://www.constitucioncolombia.com/titulo-8/capitulo-1/articulo-229>

Corporación Excelencia en la Justicia (2018). ¿Qué son las Necesidades Jurídicas Insatisfechas?

<https://cej.org.co/sala-de-prensa/comunicados-cej/ique-son-las-necesidades-juridicas-insatisfechas/>

Diccionario Merriam-Webster's Collegiate. Centro de Resolución de Disputas Memoriam Wester, Incorporated. Springfield, Massachussets USA 2014 http://harris.convertlanguage.com/harris/enes/24/_www_co_harris_tx_us/DRC/MedDefiniton.ht

García-Villegas, M., Espinosa-Restrepo, J. R., Lalinde-Ordoñez, S., Arroyave-Velásquez, L., & Villadiego-Burbano, C. (septiembre de 2015). *Casas de Justicia: una buena idea mal administrada*. Recuperado de:

https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/.../fi_name_recurso_761.pdf

Gobierno de Colombia. (2018). Instancias, mecanismos y medidas de remedio No-Judicial. *Consejería presidencial para los derechos humanos y asuntos internacionales*. Recuperado de:

<http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/publicaciones/Documents/2018/180507-instancias-mecanismos-medidas-remedio-no-judicial.pdf>.

González-Briceño, S. (29 de julio de 2015). Colombia, contexto histórico del conflicto. *América Latina en movimiento*. Recuperado de: <https://www.alainet.org/es/articulo/171399>

Guevara, L. (11 de mayo de 2018). ¿Fracasó la justicia en Colombia? opinión. *El Tiempo*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/vida/educacion/opinion-sobre-el-fracaso-de-la-justicia-en-colombia-216500>

Henaó, L. F. (24 de septiembre de 2017). *Una crisis que afecta todo el sistema judicial*. El Tiempo. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/luis-felipe-henaó/una-crisis-que-afecta-todo-el-sistema-judicial-133938>

Hernández-Sampieri, R., Fernández-Collado, C., y Baptista-Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación*. Recuperado de:

https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/metodologia_de_la_investigacion_-_roberto_hernandez_sampieri.pdf

Humanium. (s.f). *¿Qué es la justicia?*. Recuperado de:

<https://www.humanium.org/es/que-es-justicia/>

Instituto de Defensa Legal. (2017). obstáculos para el acceso a la justicia en las américas. *Fundación Debido Proceso Legal (DPLF)*. Recuperado de:

http://www.dplf.org/sites/default/files/obstaculos_para_el_acceso_a_la_justicia_en_las_americas_version_final.pdf

Justicia. (14 de mayo de 2017). Seis de cada diez que acuden a la justicia se declaran insatisfechos. *El Tiempo*. Recuperado de:

<https://www.eltiempo.com/justicia/servicios/cifras-de-insatisfaccion-con-el-sistema-de-justicia-en-colombia-87806>

LAW. (2017). *Función Pública*. Enciclopedia Jurídica Online. Recuperado de:

<https://mexico.leyderecho.org/funcion-publica/>

Lissardy, G. (12 de julio de 2019). Por qué América Latina es la región más violenta del mundo (y qué lecciones puede tomar de la historia de Europa). *News*. Recuperado de:

<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48960255>

López-Martínez, J. D. (2016). *La credibilidad en el sistema de justicia en Colombia* (Tesis de maestría). Recuperado de:

<http://manglar.uninorte.edu.co/bitstream/handle/10584/5824/72247311.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Policía Nacional de Colombia. Módulo de Estudio: Derecho de Policía <<http://www.policia.gov.co>> Bogotá, 2011.

Peña, A. (2012). Barreras de Acceso a la Justicia, y la Justicia Comunal como Alternativa en el Perú. *Derecho & Sociedad*, 38. p. 360 – 368. Recuperado de:

<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/13134>

Real Academia de la Lengua Española. <http://www.rae.es/rae.html> 1 abril de 2011.

RAE. (s.f). *Comunidad*. Real Academia Española. Recuperado de: <https://dle.rae.es/?id=A5NKSv>

RAE. (s.f). *Juez*. Real Academia Española. Recuperado de:

<https://dle.rae.es/?id=MaZWBEH>

RAE. (s.f.). *Ciudadanía*. Real Academia Española. Recuperado de:
<https://dle.rae.es/?id=9NbSsL7>

RED europea. (s.f). Antecedentes, contexto y justificación . *RED europea de hermandad y solidaridad con Colombia*. Recuperado de:

http://www.redcolombia.org/oscar/varie/contexto_colombia_arauca_es.pdf.

Samper, M. E. (21 de diciembre de 2013). Justicia, de mal en peor. *El Espectador*. Recuperado de:

<https://www.elespectador.com/opinion/justicia-de-mal-en-peor-columna-465529>

Sánchez, J. (2015). La reforma judicial y la búsqueda del acceso a la justicia en Colombia. *Revista Ratio Juris*, 10 (21). p. 217-242. Recuperado de:

<https://publicaciones.unaula.edu.co/index.php/ratiojuris/article/view/23/58>