

Código de Policía y su impacto en la convivencia

Descargue el resumen estratégico o la versión completa del análisis^{[1][2]}

El análisis se nutre de tres fuentes. La primera es la información oficial del Registro Nacional de Medidas Correctivas de la Policía Nacional, del periodo comprendido entre enero de 2017 y agosto de 2018. La segunda son entrevistas a funcionarios de alcaldías y órganos de control, a líderes sociales y comunitarios, a representantes de comerciantes y a policías, entre éstos al gerente del Código. La tercera fuente son las audiencias públicas que realizan las inspecciones de Policía y jornadas de trabajo con funcionarios de la Procuraduría y la Defensoría. Los resultados de este estudio están próximos a publicarse.

Las siguientes son las 10 conclusiones y las recomendaciones de la FIP.

1. Mucha multa, poca pedagogía



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

El espíritu del Código es preventivo. Sin embargo, durante el primer año y medio de implementación se aplicaron 2 millones de medidas correctivas, donde

más del 40% fueron multas, seguida de la destrucción del bien (22%). De poco sirvió el periodo pedagógico de seis meses (enero a junio de 2017) o fue insuficiente. Al día siguiente de que entraran en vigencia las multas, los comportamientos sancionados se duplicaron. De ahí en adelante el crecimiento fue acelerado (ver gráfico 1), así como las sanciones. En 2017, la relación fue 2 sanciones por 1 comportamiento, y en el primer semestre de 2018 esta tendencia aumentó a cerca de tres sanciones por comportamiento (ver gráfico 2). Llama la atención que las medidas educativas concentraron el 17% del total de las medidas correctivas y, las amonestaciones (llamado de atención) tan solo el 0.4%. Es decir, la mayor parte de las sanciones impuestas son de carácter económico.

2. Las sanciones se concentran en cierto tipo de comportamientos, que no se corresponden con las quejas más frecuentes de la comunidad

De los 357 comportamientos que pueden ser sancionados, hay 10 que concentran el 75% del total de las sanciones (ver tabla 1). Los tres primeros concentran el 45% de las sanciones. El primero tiene que ver con conductas relacionadas con el consumo de alcohol y sustancias psicoactivas en espacio público (23%); el segundo con el porte de armas cortopunzantes (14%), y el tercero con riñas (8%). La mayoría de estos 10 comportamientos corresponden a conductas en flagrancia, lo que indica que el servicio de vigilancia no necesariamente responde a problemáticas barriales ni a una planeación por parte de las autoridades. Solo hay dos que rompen esta tendencia: actividades económicas y ocupar el espacio público sin cumplir la normatividad. También hay que decir que las quejas que hace la comunidad a las líneas de atención no se corresponden con la aplicación del Código. La queja más frecuente es por ruido, que solo concentra el 0,6 de las medidas correctivas.

3. El Código no se aplica por igual en todo el país

Esto pasa porque las ciudades tienen problemáticas y estrategias policiales diferentes, y la inversión y capacidad técnica de las alcaldías para implementarlo no es homogénea. Cinco departamentos concentran el 75% de las medidas correctivas que se impusieron en el primer año y medio de implementación. Encabeza Bogotá y le siguen Atlántico, Valle, Antioquia y Risaralda, donde la mayoría de casos tienen que ver con comportamientos

relacionados con el consumo de alcohol y sustancias psicoactivas en el espacio público.

En Bogotá, evadir el pago del transporte público es el tercer comportamiento más sancionado. En la costa Caribe sobresalen los que afectan las relaciones con las autoridades, como irrespeto y desacato. En el caso de las ciudades, en Medellín y Cali el porte de sustancias prohibidas se encuentra en el segundo lugar; Ibagué, Barranquilla y Montería, por su parte, lideran las sanciones relacionadas con establecimientos comerciales. Estas diferencias hablan más de los prejuicios que orientan la acción de la Policía, que de las verdaderas problemáticas que tienen las ciudades.

4. La mayor parte de las sanciones se imponen a establecimientos de comercio

Se sancionan más los comportamientos asociados a la actividad comercial que a personas naturales: seis veces más los primeros que a los segundos. Por otra parte, el nivel de pago de personas naturales es marginal y el mayor peso del Código, en términos monetarios, recae sobre los comerciantes. En Bogotá, solo el 3% de las personas naturales pagó los comparendos y el 21% cumplió con asistir a cursos pedagógicos. En cambio, los establecimientos comerciales tienden a cumplir para evitar mayores consecuencias en términos económicos y comerciales. En Bogotá, el 51% de las multas han sido canceladas. La falta de pago refleja el efecto de la amplia discrecionalidad que tiene la Policía para aplicar medidas correctivas y el exceso de las mismas, lo que además deslegitima el objeto del Código.

5. El ejercicio policial en la aplicación del código es altamente discrecional

TENDENCIA COMPORTAMIENTOS CONTRARIOS A LA CONVIVENCIA SERIE NACIONAL



Fuente: Registro nacional de medidas correctivas 2018. Elaboración FIP

La actividad de Policía involucra una alta discrecionalidad. Esto no quiere decir que se pueda actuar de manera arbitraria ni violando los derechos de los ciudadanos. Sin embargo, esa discrecionalidad es tan amplia que un policía puede escoger sus objetivos, decidir si aplica una medida correctiva y qué tipo de medida. Con el Código, esta discrecionalidad es aún más amplia, pues se espera, por ejemplo, que un policía aplique su buen juicio para distinguir entre un consumidor y un expendedor y reconozca una droga alucinógena. El Código establece limitaciones a la acción policial, pero, al final, todo depende de la interpretación que realice un policía de cada situación. Sin embargo, él no es el único responsable. Los alcaldes, que son la máxima autoridad de Policía en los municipios, deberían establecer los alcances de la aplicación del Código. De cómo las autoridades entiendan e implementen el Código, depende que este cumpla su objetivo o, por el contrario, podría terminar limitando las libertades ciudadanas.

6. Hay riesgo de abuso en la aplicación del código

En general, preocupa que la discrecionalidad que tienen las autoridades de Policía se haya traducido, hasta el momento, en el uso excesivo de las medidas correctivas más severas en comparación con las formativas. Llama la atención que el irrespeto y desacato a la autoridad se encuentren en el top 10 de los comportamientos más sancionados. Otro de los riesgos de abuso tiene que ver con las dificultades que tienen los ciudadanos para hacer reclamaciones y apelaciones, lo que impide controlar la actividad policial. Frente a los comportamientos, las entrevistas que realizó la FIP a autoridades de policía y comunidad en general en cinco ciudades, arrojan que existe un alto riesgo de corrupción y abuso policial frente a los comportamientos que afectan la

actividad económica y los relacionados con el porte de sustancias prohibidas.

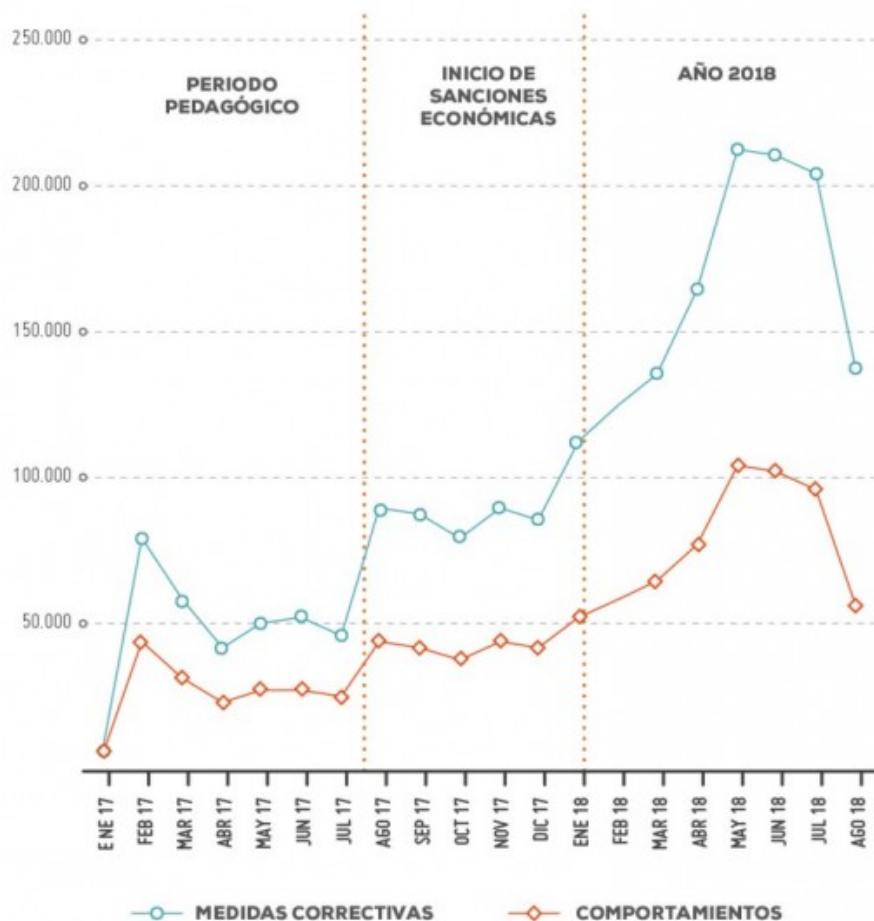
7. No es posible saber si el Código ha aumentado la corrupción o el abuso policial

La razón: no hay acceso a datos que permitan analizar las quejas o denuncias contra la Policía u otras autoridades responsables de implementar el Código. Sin embargo, pequeños negocios, y en especial los tenderos, manifiestan ser víctimas permanentes de “vacunas o mordidas”. El caso más notorio tiene que ver con la exigencia al cumplimiento de las normas de uso de suelo a comerciantes que por años han trabajado de manera irregular sin que las autoridades formalicen su actividad, lo que genera conductas abusivas en su contra y la posibilidad de que la Policía incurra en cohecho. Cabe señalar que los mecanismos diseñados para controlar y conocer el comportamiento policial en la aplicación del Código no han sido implementados en su totalidad. La ley 1801 de 2016 ordenó crear un Sistema Único para mejorar y prevenir los abusos en la actividad policial que no existe y los comités civiles de convivencia no necesariamente tramitan las denuncias de los ciudadanos por abuso en la implementación del Código.

8. Imponer medidas correctivas a problemas de convivencia no impacta la reducción de delitos que afectan la vida e integridad de las personas

Uno de los principales objetivos del Código es contribuir a mejorar los niveles de seguridad. Se supone que sancionar conductas contrarias a la convivencia inhibe la comisión de delitos. Por ejemplo, sancionar riñas debería prevenir homicidios. Sin embargo, las multas impuestas a comportamientos que afectan la vida e integridad de las personas, no tienen un efecto significativo sobre la reducción de delitos. Así se deduce de un análisis econométrico que cruzó el número de medidas correctivas relacionadas con comportamientos que atentan contra la vida y la integridad, con el número de homicidios y lesiones personales. En otras palabras: más sanciones no se traducen en menos delitos.

COMPORTAMIENTOS CONTRARIOS A LA CONVIVENCIA VS MEDIDAS CORRECTIVAS



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

9. La ciudadanía teme denunciar irregularidades y abusos

Denunciar es de la mayor importancia porque permite corregir deficiencias en la prestación de los servicios del Estado. Sin embargo, no es fácil. Hay cinco grandes obstáculos. 1) Barreras institucionales (falta de mecanismos accesibles al público y que garanticen objetividad); 2) cuando se trata de abusos de la Policía, reina la desconfianza frente a la posibilidad de acciones que protejan al ciudadano; 3) temor a represalias; 4) tendencia a minimizar malas conductas policiales para no generar inseguridad en la institución; y 5) en algunas ciudades, los funcionarios de la Personería son contratados por la secretaria de Gobierno. Esta vinculación resta independencia y efectividad a la labor del personero en su función de vigilancia y control.

10. Situaciones negativas que debe corregir la Policía

1) Impone multas de máximo valor (tipo 4) que no se corresponden con los comportamientos sancionados (ver gráfica 3). 2) No escucha las explicaciones de los ciudadanos y los amenaza con multas. 3) Sanciona excesivamente: un comportamiento contrario a la convivencia genera hasta cuatro sanciones. 4) Privilegia las medidas correctivas de tipo económico sobre aquellas que propician el aprendizaje. 5) Solicita documentos no requeridos cuando hay comportamientos que afectan la actividad económica. 6) Usa un trato verbal o físico violento contra los ciudadanos como empujones, insultos, burlas e intimidación. 7) Comete irregularidades o conductas abusivas para producir resultados operativos.

Hay que ponerle la lupa a...

Los alcaldes y gobernadores son los principales responsables en la implementación del código. Ellos son la máxima autoridad de Policía. Sin embargo, no han asumido en su totalidad la función legal que les corresponde y han dejado en manos de la Policía la interpretación y aplicación de un instrumento que hace parte importante de las políticas locales de seguridad y convivencia.

¿Qué pasa con los inspectores de policía, corregidores y las otras autoridades involucradas? Los inspectores son los encargados de revisar las sanciones aplicadas por la Policía. Sin embargo, no se sabe qué papel están

cumpliendo o cuántas medidas revocan, ya que no existen sistemas consolidados que permitan conocer el cumplimiento o no que le dan al Código.

Es urgente avanzar en el marco regulatorio del uso del suelo. Más allá de la discusión sobre los aspectos sancionatorios del Código, hay que abrir el debate sobre el uso del suelo en las ciudades y la forma como debe ser aprovechado el espacio público, particularmente lo que tiene que ver con su aprovechamiento económico. Este marco regulatorio se ha dilatado por décadas.

Hay que analizar lo que ocurre con los recursos de las multas. Estos ingresan a las cuentas de los municipios. Sin embargo, es necesario realizar un análisis para conocer los recursos adicionales con los que ahora cuentan los municipios para mejorar las condiciones de convivencia.

Imprimir documento^[3]

Referencias

- 1.^ Descargue el resumen estratégico (ideaspaz.org)
 - 2.^ la versión completa del análisis (ideaspaz.org)
 - 3.^ Descargar (utils.gestorsutil.com)
-