

UNA MIRADA A LA CONVIVENCIA EN BOGOTÁ



Policy Paper
II semestre 2020

Abstract

El presente documento es una invitación a examinar la implementación del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (CNSCC) a la luz de la reiterancia observada en el Registro Nacional de Medidas Correctivas (RNMC), y el análisis cuantitativo y cualitativo de los comportamientos en los que se concentra. Lo anterior, con el propósito de identificar dinámicas y estrategias para profundizar en la aplicación del Código, examinar la norma en función de sus metas correccionales y explorar su inclusión como componente a considerar al estimar el diseño de políticas públicas para la prevención, conservación, fortalecimiento y restablecimiento de la convivencia y seguridad.

1. Introducción

La implementación de las disposiciones que contiene el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana – Ley 1801 de 2016 - constituye en **una oportunidad para propiciar comportamientos que contribuyan desde la cotidianidad a la convivencia**. El Código reúne los avances que como sociedad y Estado se han experimentado a lo largo de los últimos 50 años. Así, la normativa consolida el interés y necesidad de la Fiscalía General de la Nación y de los Ministerios del Interior y Defensa de radicar una iniciativa (Proyecto de Ley No. 099) con el propósito de desarrollar una política pública para articular y acoplar las normas, principios y procedimientos en un nuevo estatuto para la convivencia nacional que **rescata la prevención policial sobre la orientación sancionatoria**.

La actualización de la legislación existente implicó que el Gobierno Nacional unificara la doctrina y la jurisprudencia en materia de policía e incorporara y actualizara algunas definiciones, principios, derechos, deberes, medios, medidas y procedimientos que tienen como objeto garantizar derechos y libertades para alcanzar una adecuada convivencia. Así las cosas, el 30 de enero de 2017, en reemplazo del Código de Policía de 1970, entró en vigencia el nuevo Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (CNSCC) (Ley 1801 de 2016), **una herramienta diseñada para prevenir que los comportamientos contrarios a la convivencia trasciendan y se conviertan en problemáticas por conductas tipificadas como delito, las cuales, son consorte del sistema penal acusatorio Colombiano**. Su modernización armonizó con la Constitución de 1991, cuya concepción de la Policía es más preventiva y reconoce a la autoridad policial una naturaleza civil y no militar.

El propósito de la Ley es propiciar la convivencia pacífica de todos los habitantes del territorio, bajo la premisa que señala que **la convivencia es posible cuando tanto la comunidad como las autoridades conocen y comprenden los derechos y deberes que les asisten a cada uno, así como los comportamientos que son contrarios a estos**. El Código supone que a partir de este conocimiento los habitantes del territorio guíen su actuar y ejerzan control social entre ellos mismos y hacia las autoridades. Por su parte, las autoridades ejercen control teniendo este compendio normativo como referente.

Dentro de sus fines esenciales, el Código proclama que las normas de convivencia propendan por la garantía del ejercicio de los derechos y libertades en el marco de la constitución y la ley, con disposición de arreglo de desacuerdos de manera pacífica, prevalencia de los valores sociales y los principios fundamentales como el debido proceso, protección y respeto por los

derechos humanos, protección de la vida y respeto por la dignidad humana, la igualdad ante la ley, así como los principios de proporcionalidad, razonabilidad y necesidad, como criterios excepcionales para su aplicación.

El CNSCC determina las competencias de las autoridades de policía y desarrolla un proceso único, expedito y autónomo que rige exclusivamente para las actuaciones adelantadas en ejercicio de su función, y con relación a la generación de condiciones propicias a la convivencia, considerada el primer eslabón de la cadena de seguridad.

En efecto, la norma define la convivencia a partir de cuatro categorías jurídicas que incluyen: Seguridad, Tranquilidad, Ambiente y Salud Pública (Art 6, Cap 2, Libro I, CNSCC). Estas categorías sirven de marco para el establecimiento de los comportamientos contrarios a la convivencia y permiten delinear las conductas esperadas por parte de los ciudadanos y extranjeros que se encuentren en el país.

Conformado por tres libros, el Código describe los comportamientos contrarios a la convivencia y sus respectivas medidas correctivas de acuerdo con el derecho que comprometen (libro segundo) y constituye los medios, las autoridades de Policía y las competencias, procedimientos y mecanismos alternativos de solución de desacuerdos o conflictos (libro tercero). De esta forma, configura un modo de tipificar la conducta y la sanción, y aporta garantías y respeto al debido proceso.

Con el objetivo de llevar un control de las actuaciones de la policía y de los ciudadanos y reglamentar parcialmente la Ley 1801 de 2016, **se dispuso la creación del Registro Nacional de Medidas Correctivas (RNMC) como el sistema a cargo de la Policía Nacional que permite generar información de comportamientos que amenazan la convivencia, así como los medios de policía y medidas correctivas aplicadas con variables de modo, monto, tiempo y lugar; información esencial para evaluar la operatividad y orientación del CNSCC, razón por la cual se incorpora como unidad de análisis.**

La estructura de la norma comprende medidas correctivas que se imponen por medio de PVI (policía) o PVA (inspecciones de policía) y una vez en firme son de obligatorio cumplimiento so pena de consecuencias adicionales. La norma también establece que el valor de las sanciones económicas, clasificadas en generales y especiales, varía dependiendo del comportamiento cometido. Las multas generales se dividen en 4, con valores que van desde los 4 hasta los 32 SMDLV (Art 180, Cap 2, Libro III, CNSCC). Únicamente para el caso de las multas tipo 1 y 2, el infractor puede solicitar que su valor sea conmutado por la participación en programas comunitarios o actividades pedagógicas. Las multas especiales, por su parte, son de tres tipos: Comportamientos de los organizadores de actividades que involucran aglomeraciones de público complejas; Infracción urbanística; y Contaminación visual.

Para la Policía Nacional, el despliegue y seguimiento del RNMC es un aspecto sobresaliente en el proceso de implementación del Código al ser una herramienta que, desde su reglamentación en el año 2017, procura, entre otras, la interoperabilidad con las bases de datos para efectos de la revisión e identificación de las personas que se encuentren en las condiciones de mora en el pago de las multas o cumplimiento de la medida correctiva (Decreto 1284 de 2017).

En caso de desobediencia, resistencia, desacato o reiteración del comportamiento contrario a la convivencia, las multas incrementarán su valor, sin perjuicio de los intereses causados y el costo del cobro coactivo (Art 180, Cap 2, Libro III, CNSCC). Merece la pena recalcar que el Código hace un uso indistinto de los términos reincidencia y reiterancia, y asume, para ambos, el mismo significado. Sin embargo, en la literatura jurídica reincidir significa la insistencia en el delito de quien ha sido previamente condenado por otro u otras conductas punibles (Sentencia C-181/16), mientras que reiterancia hace referencia a aquellos casos en que se cometen más de dos delitos y no hubo condena anterior a la comisión del último ilícito (Vargas, 2013).

Si se tiene en cuenta que la Policía expide la medida correctiva, pero es el Inspector de Policía quien decide si impone o no la medida correctiva de multa, y que la imposición de estas no es equivalente a condenas, **al Código le compete el análisis de la reiterancia de los comportamientos que, de manera continua, amenazan la consolidación de una convivencia pacífica.** De hecho, entre julio del 2018 y diciembre del 2019, en las 19 localidades urbanas de Bogotá, según la información consolidada por RNMC, se registraron **727,916**¹ órdenes de comparendos, de los cuales el 41% se trató de comparendos reiterantes y el 31% de infractores que incurrieron en reiterancias.

Si bien el nuevo Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana pretende un mejor desarrollo de actuaciones de las autoridades policiales que prevengan o anticipen los hechos que afectan la convivencia, tras poco más de 4 años desde su entrada en vigencia, **la aplicación de las nuevas medidas adoptadas por el CNSCC no parece desincentivar comportamientos contrarios a la convivencia, y el aumento en el número de órdenes de comparendo no se ha traducido en más pagos o en menos comparendos registrados. Por el contrario, los comportamientos contrarios a la convivencia han concentrado el 96% de sus registros en 6 tipos** , que, a su vez, coinciden con aquellos artículos que suscriben el 99% del registro de reiterancias. En la mayoría de los casos las medidas correctivas señaladas en

.....

1 Para los fines expuestos en este texto, se prescindirán las órdenes registradas para el artículo 155 (Traslado por protección), el cual es un medio material y cuya reiterancia precisa, a su vez, una lectura práctica.

las órdenes de comparendo permiten solicitar conmutabilidad a la autoridad competente por participación en programas comunitarios o actividades pedagógicas de convivencia, es decir, son multas generales tipo 1 y 2.

El presente documento analiza el comportamiento de la reiterancia en el Registro Nacional de Medidas Correctivas (RNMC), a la luz del análisis cuantitativo y cualitativo de los comportamientos que la concentran, su capacidad de recaudo y las metas asociadas a su cumplimiento con el propósito de comprender y explorar maneras de profundizar en el efectivo desarrollo y cumplimiento del CNSCC. Así, la segunda sección del documento enmarca las medidas correctivas en sintonía con sus metas de corrección para aproximarse a la interpretación teórica de su cumplimiento, y la tercera repasa algunas particularidades vinculadas al registro de las medidas correctivas, así como el proceder de la reiterancia en los comportamientos priorizados sobre la base de la focalización de sus densidades.

El periodo de estudio que contempla el análisis es el comprendido entre el 1 de julio del 2018 y el 31 de diciembre del 2019, obedeciendo a la calidad de información disponible a partir de la estabilización del dato, puesto que la actualización del Código implicó un periodo de aplicación pedagógica y un punto de equilibrio para su administración y conducción por parte de los encargados de su aplicación. La información del 2020 fue excluida del análisis tras considerar la influencia atípica de la emergencia sanitaria en los datos a comparar.

2. Análisis cuantitativo y cualitativo

2.1. El CNSCC y las metas de corrección

Las metas de corrección son propósitos institucionales que expresan una relación entre el nivel de desempeño a alcanzar y el objetivo correctivo asociado al cumplimiento de indicadores que proveen la base para la planificación operativa (Maltz, 2001, p.20). En teoría, las metas de corrección se pueden dividir en tres grupos generales: las relacionadas con los infractores, las que se relacionan con la sociedad en general y las que se relacionan con la institución correccional (Maltz, 2001, p.21). **Las metas relacionadas con los infractores, en las cuales se centrará este análisis, son aquellas que están enfocadas en reducir el número de comportamientos que se cometen tras la figura de persuasión o acusación propuestas por el autor.** Esta expectativa compromete a los implicados y a las alternativas de corrección, así como al seguimiento de los eventos registrados y la identificación de aquellos que se encuentren en estado de reiterancia. Entre otras, supone la existencia y aplicación de programas adecuados para cada tipo de infractor que, como consecuencia, corregirán o mitigarán el problema (Maltz, 2001, p. 22).

Esta secuencia de implicaciones forma una construcción lógica y es lo que normalmente se entiende cuando la corrección es el objetivo de la sanción (Dressel & Farid, 2018). Para su estudio la literatura académica recomienda la ejecución de evaluaciones de proceso centradas en los aspectos más tangibles de la corrección. Esto, por la calidad de la información que puede aportar, la practicidad en la identificación de su cumplimiento y por la posibilidad de disponer de variables y herramientas preexistentes que faciliten su medición (National Institute of Justice, 2008).

Las medidas correctivas, al ser acciones impuestas por las autoridades de Policía a toda persona que incurra en comportamientos contrarios a la convivencia o en el incumplimiento de los deberes específicos de convivencia, son mecanismos de corrección tangibles que permiten establecer un juicio relacionado a las metas de cumplimiento de la norma. Tienen por objeto disuadir, prevenir, superar, resarcir, procurar, educar, proteger o restablecer la convivencia (Art 172, Cap 2, Libro III, CNSCC). Así, la corrección del infractor y la disuasión de futuros infractores se convierte en uno de los propósitos vinculados a la imposición de una medida correctiva del CNSCC.

Bajo esta lógica, la imposición de las medidas correctivas es una aproximación a la interpretación del cumplimiento de las metas correccionales, y la reiterancia sería entonces una alternativa para advertir la eficacia de la oportunidad de corrección (Zamble & Quinsey, 1997). Lo anterior sin perder de vista que evaluar los resultados correccionales a partir de la reiterancia no apunta únicamente a diseñar estrategias para su reducción, sino al cumplimiento general de la norma y la totalidad de las metas ligadas a la corrección.

Si bien la reiterancia no es realmente una medida de corrección, si manifiesta hasta qué punto el programa que pretendía su disuasión reduce la presencia de comportamientos contrarios a la convivencia en un futuro; razón por la cual es la medida de resultado que más se usa en la evaluación de adopción de medidas correccionales.

La reiterancia, en su concepción más simple, se refiere a aquella conducta transgresora de la ley repetida en más de dos oportunidades y en la que no se produjo condena por ninguna de las infracciones (Vargas, 2013). En algunas normativas, como es el caso del CNSCC, se convierte en una causal en virtud de la cual se agrava la sanción impuesta al infractor. La observación de la reiterancia, además de ser parte del análisis del comportamiento del infractor y hacer referencia, especialmente, a los estudios del delito y la criminología en general, es un elemento que juega un papel muy importante dentro de la interacción social. Su ocurrencia, según el autor, es también una manifestación de una conducta de indiferencia hacia la Ley y las normas sociales, lo que, en algún caso concreto, puede denotar una disposición hacia eventos perjudiciales para la sana y pacífica convivencia.

El RNMC, al albergar datos georreferenciados y en tiempo real concernientes a la identificación de la persona infractora de un comportamiento contrario a la convivencia, el tipo de medida correctiva adoptada y el estado de pago de la multa o cumplimiento de la medida correctiva, y permitir, además, la consulta de la bitácora de seguimiento de la medida; es un proceso de medición que cuenta con variables tangibles. Por consiguiente, consolidar la información relacionada con el registro de las disposiciones de la norma contribuye a construir un panorama general de la implementación del Código y sus metas correctivas, y aportar elementos claves a la discusión que involucra la toma de decisiones acertadas en materia de convivencia y seguridad en la ciudad.

Entretanto, **abordar la reiterancia a partir de la información disponible en el Registro es un punto de partida esencial para determinar sus causas y reinterpretar el fenómeno de recaída en el comportamiento, así como fortalecer la capacidad de acción de las autoridades de Policía,**

los medios a su disposición para el cumplimiento de los objetivos señalados e incidir en un mejor servicio a los intereses comunes y fines sociales que el Código defiende. Especialmente, cuando en el reporte oficial del RNMC los comportamientos contrarios a la convivencia más recurrentes (aquellos que reúnen más del 80% de los registros) presentes en el periodo de estudio concentraron, a su vez, el 83% de los individuos reiterantes. A saber, y como se observa en la tabla 1, fueron Porte de armas (26%), Transporte público (20%), Espacio público (20%), Consumo SPA en espacio público (17%) y Afectaciones al procedimiento de policía (6%); comportamientos priorizados sobre los cuales se profundizará su análisis.

Tabla 1. Porcentaje de eventos vs Porcentaje de reiterancias para el periodo comprendido entre julio de 2018 y diciembre de 2019

| <i>Tipo de comportamiento</i> | <i>Porcentaje eventos</i> | <i>Porcentaje reiterancias</i> |
|--|---------------------------|--------------------------------|
| Porte Armas | 26% | 29% |
| Transporte Público | 20% | 16% |
| Espacio Público | 20% | 22% |
| Consumo Espacio Público | 17% | 14% |
| Afectación al procedimiento Policial | 6% | 2% |
| Riñas | 3% | 0% |
| Espacio Público Necesidades Fisiológicas | 2% | 0% |
| Actividad Económica Sin Requisitos | 1% | 0% |
| Otros | 0% | 0% |
| Ciclorrutas Carriles Exclusivos | 0% | 0% |
| Equipo Terminal Móviles | 0% | 0% |
| Basuras | 0% | 0% |
| Convivencia por tenencia Animal | 0% | 0% |
| Ruido | 0% | 0% |
| Espacio Público Grafiti | 0% | 0% |
| Salud Pública | 0% | 0% |
| Consumo Instituciones Educativas | 0% | 0% |
| Bienes | 0% | 0% |

Fuente: Elaborado por la Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos. Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia. Cálculos propios con información del Registro Nacional de Medidas Correctivas (RNMC). Información extraída el día 14/02/2021. Información sujeta a cambios. La información corresponde al periodo comprendido entre el 1 de julio de 2018 y el 31 de diciembre de 2019.

2.2. Reiterancia bajo la óptica CNSCC

Bajo la mirada misional del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, **el seguimiento e identificación de la reiterancia puede no solo advertir problemas de convivencia, sino también de inseguridad, y en esa medida, apropiándose de su naturaleza preventiva, atender y subsanar escalamientos de conflicto.** A continuación, se repasarán algunas particularidades vinculadas a las medidas correctivas registradas en el RNMC, así como el proceder de la reiterancia en los comportamientos priorizados.

Dimensionar los porcentajes de registro de las reiterancias y el tipo de comportamientos en los que más se incurre confiere información útil, por ejemplo, para evaluar y comprender el alcance de los diferentes mecanismos correctivos y pedagógicos alojados en el CNSCC y, al mismo tiempo, cuestionar la relación entre dichas herramientas y la reiterancia.

Para el caso de Porte de armas (artículo 27, numerales 6 y 7), el comportamiento con el mayor número de eventos registrados, el 52% de los incidentes corresponden al registro de 1 solo comparendo, mientras que el 47% de los registros corresponde a reiterancias. Estas últimas involucran el registro de comparendos por hasta 39 eventos reiterativos. El 65% del total de registros tuvo lugar en el año 2019, así como el 69% de las reiterancias. Eventos y reiterancias, tanto para 2018 como 2019, aseguran una diferencia no superior a 4 puntos porcentuales.

| 2018II % Eventos | % Reiterancias 2018II | 2019 (I+II) % Eventos | % Reiterancias 2019 (I+II) |
|------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------------|
| 35% | 31% | 65% | 69% |

Los eventos registrados en el Sistema de transporte público (artículo 146, numerales 7, 12, 9, 10 literal H, 11, 15, 13), para el periodo de estudio seleccionado, en su mayoría (63%), hacen referencia a medidas impuestas por la ocurrencia de 1 solo comparendo, y el 37% responde a reiterancias. Reconoce, además, reiterancias de 2 hasta 100 veces. El 74% de los comparendos se registró en el 2019, así como el 87% de las reiterancias,

| 2018II % Eventos | % Reiterancias 2018II | 2019 (I+II) % Eventos | % Reiterancias 2019 (I+II) |
|------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------------|
| 26% | 13% | 74% | 87% |

Las medidas correctivas registradas por comportamientos contrarios a la convivencia en el Espacio público (artículo 140, numerales 4,8, 6 y 12; artículo 92, numeral 10; artículo 100, numeral 5; y artículo 93, numeral 13) refieren, en el 49% de los registros, a un solo evento, y el 51% corresponde a reiterancias que alcanzan el registro de hasta 143 medidas correctivas. Tanto los registros de eventos como reiterancias para ambos periodos conservan una diferencia que oscila en no más de 2 puntos porcentuales.

| 2018II % Eventos | % Reiterancias 2018II | 2019 (I+II) % Eventos | % Reiterancias 2019 (I+II) |
|------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------------|
| 34% | 32% | 66% | 68% |

Las sanciones impuestas por consumo de SPA en espacio público (artículo 140, numeral 7; artículo 34, numerales 3 y 4; artículo 33, numeral 2 literal C; artículo 38, numeral 1 literal E; y artículo 92, numeral 9), por su parte, en el 63% de los eventos equivalen a un comparendo, mientras que el 37% hace referencia a reiterancias que alcanzan los 14 comparendos. Para ambos periodos (tanto 2018I como 2019 I y II), reiterancias y eventos abarcan 3 puntos porcentuales de diferencia.

| 2018II % Eventos | % Reiterancias 2018II | 2019 (I+II) % Eventos | % Reiterancias 2019 (I+II) |
|------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------------|
| 49% | 46% | 51% | 54% |

Finalmente, y para el caso de los incidentes atribuidos a las Afectaciones a los procedimientos de policía (artículo 35, numerales 2, 1, 3, 6, 5, 4; y artículo 93, numerales 8 y 12), el 63% de los eventos implican el registro de una medida correctiva y las reiterancias, que corresponden al 37%, asisten registros de hasta 100 comparendos. Reiterancias y eventos moderan diferencias que no superan el punto porcentual (1%).

| 2018II % Eventos | % Reiterancias 2018II | 2019 (I+II) % Eventos | % Reiterancias 2019 (I+II) |
|------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------------|
| 47% | 48% | 53% | 52% |

Ahora, si se comparan las reiterancias calculadas con la totalidad de los comparendos registrados en el periodo, se encuentra que **la reiterancia en Porte de armas equivale al 29% del total de comparendos registrados, Transporte público al 16%, Espacio público al 22%, Consumo de SPA en espacio público al 14% y Afectaciones al procedimiento policial el 2%**, tal y como se observa en la Tabla 2.

Tabla 2. Eventos totales vs Porcentaje de reiterancias para el periodo comprendido entre julio de 2018 y diciembre de 2019 para los comportamientos priorizados por el RNMC

| <i>Tipo de comportamiento</i> | <i>Eventos totales</i> | <i>Porcentaje reiterancia</i> |
|--|------------------------|-------------------------------|
| Porte Armas | 187964 | 29% |
| Transporte Publico | 146831 | 16% |
| Espacio Publico | 149514 | 22% |
| Consumo Espacio Publico | 125090 | 14% |
| Afectación al procedimiento Policial | 45696 | 2% |
| Riñas | 20220 | 0% |
| Espacio Público Necesidades Fisiológicas | 16297 | 0% |
| Otros | 4067 | 0% |
| Ciclorrutas Carriles Exclusivos | 3384 | 0% |
| Equipo Terminal Móviles | 2576 | 0% |
| Basuras | 2573 | 0% |
| Convivencia por tenencia Animal | 2436 | 0% |
| Ruido | 639 | 0% |
| Espacio Público Graffiti | 1258 | 0% |
| Salud Publica | 554 | 0% |
| Consumo Instituciones Educativas | 180 | 0% |

Fuente: Elaborado por la Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos. Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia. Cálculos propios con información del Registro Nacional de Medidas Correctivas (RNMC). Información extraída el día 14/02/2021. Información sujeta a cambios. La información corresponde al periodo comprendido entre el 1 de julio de 2018 y el 31 de diciembre de 2019.

La revisión del RNMC reportó, a su vez, que el 15% de las medidas correctivas registradas en el periodo comprendido entre julio del 2018 y diciembre del 2019, fueron medidas correctivas independientes con opción de conmutabilidad, y en el 84% de los registros restantes estuvo acompañada de una medida correctiva de multa general. Lo cual acontece, también, porque sólo el 3% de los comportamientos contrarios a la convivencia tiene como única medida correctiva la actividad pedagógica, y el 16% multas conmutables.

De estas últimas, son las multas generales tipo 2 las que concentran tanto el mayor número de registro de ordenes de comparendo (68%) como de actividades (70%), esto porque los infractores pueden, tras aceptar la orden de comparendo, y 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, o realizar el pago voluntario de la multa con un 50% de descuento por pronto pago.

El artículo 140² (numerales 7 y 8) agrupó el 50% de los comparendos registrados, seguido del 27³ (numerales 1 y 6), que concentró el 41%. En el 75% de los eventos, las multas estuvieron acompañadas por otra medida correctiva (destrucción de bien, participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia). Esto último, porque el 27% de los comportamientos tienen como única medida correctiva la multa, luego el 73% restante están acompañados de otra medida correctiva.

Le siguen las multas tipo 1, que reúnen el 20% del total de comparendos impuestos y el 21% de los cursos. En el 97% de los eventos no se impusieron medidas adicionales. El 56% de los incidentes están relacionados con incumplimientos al artículo 140⁴ (numeral 4), y el 39% con el artículo 146⁵ (numeral 12).

Las multas tipo 4, por su parte, agrupan el 9% del total de registros y el 7% de cursos pedagógicos ordenados. En más del 90% de los incidentes presentados, la multa se acompañó de otra sanción (suspensión temporal de actividad, destrucción de bien y participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia). El artículo 35⁶ (numerales 2,3,5,6) reúne el 46% de las



2 Comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público.

3 Comportamientos que ponen en riesgo la vida e integridad.

4 Comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público.

5 Comportamientos contrarios a la convivencia en los sistemas de transporte motorizados o servicio público de transporte masivo de pasajeros.

6 Comportamientos que afectan las relaciones entre las personas y las autoridades.

multas y el 140⁷ (numeral 11, 6, 10, 3, 13, 14) el 24%. Mientras que las multas tipo 3 concentran menos del 2% de los comparendos, menos del 1% de los cursos impartidos y en el 41% de los eventos registrados, aluden a violaciones al artículo 146⁸ (numeral 9 y 16) y el 32% al artículo 27⁹ (numeral 2).

Finalmente, las multas especiales, que también ocupan menos del 1% de incidentes, refirieron comparendos por infracciones urbanísticas (31%), que responden al artículo 135¹⁰ (numerales 1,2,3,4,6,8,10,11); comportamientos de los organizadores de actividades que involucren aglomeraciones de público complejas (1%), concierne al artículo 73¹¹ (numerales 7,14,20,21,22); y contaminación visual (66%), vinculada al artículo 140¹² (numeral 12).

Lo anterior pone de manifiesto que la mayoría de los comportamientos contrarios a la convivencia que conllevaron a un comparendo, tienen como medida correctiva más registrada las multas tipo 1 y 2. Así mismo, se establece el artículo 140 como el más involucrado en incidentes que desembocan en el registro de un comparendo, independientemente de su tipo, como se aprecia en la Tabla 3. Así las cosas, el 39% de los comparendos registrados en el periodo examinado suscriben incidentes relacionados con el cuidado y la integridad del espacio público, y de estos, el 56% involucra una multa tipo 1 y el 37% tipo 2.



7 Comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público.

8 Comportamientos contrarios a la convivencia en los sistemas de transporte motorizados o servicio público de transporte masivo de pasajeros.

9 Comportamientos que ponen en riesgo la vida e integridad.

10 Comportamientos contrarios a la integridad urbanística.

11 Comportamientos de los organizadores que ponen en riesgo la vida e integridad de las personas en las actividades que involucren aglomeraciones de público complejas y su correcto desarrollo.

12 Comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público.

Tabla 3. Tipos de multa impuestos por la infracción al artículo 140 del CNSCC para el periodo comprendido entre julio de 2018 y diciembre de 2019

| <i>Tipo de multa registrada</i> | <i>Comparendos registrados Art 140</i> | <i>Total comparendos registrados</i> |
|---------------------------------|--|--------------------------------------|
| <i>Multa tipo 1</i> | <i>85883</i> | <i>150959</i> |
| <i>Multa tipo 2</i> | <i>183531</i> | <i>493171</i> |
| <i>Multa tipo 3</i> | <i>227</i> | <i>10648</i> |
| <i>Multa tipo 4</i> | <i>17688</i> | <i>66699</i> |

Con relación al número de comparendos registrados, es la multa general tipo 3 la que más pagos ha recibido (19%), seguida de la multa general tipo 4, las multas especiales (3%), la multa general tipo 2 (1%) y la tipo 1 (0,9%) (ver Tabla 4). Siendo estas últimas, tanto la multa tipo 2 como la tipo 1, las que más comparendos concentran y las que menos pagos registran. Lo anterior, principalmente, es debido a la opción de conmutar las multas, que aplica por una sola vez. En el caso de la reiterancia, sí representa un pago a futuro.

Esta perspectiva revela que la imposición de la medida correctiva de multa no se extiende a la misma velocidad de los pagos. Esto, a pesar de que los pagos voluntarios, es decir, aquellos que se realizan dentro de los primeros 5 días hábiles siguientes a la expedición del comparendo y cuyo valor disminuye la multa en un 50%, al constituir un descuento por pronto pago, son mucho más que los pagos impuestos.

Tabla 4. Comparendos registrados vs Pagos recibidos para el periodo comprendido entre julio de 2018 y diciembre de 2019

| <i>Tipo de multa</i> | <i>Comparendos registrados</i> | <i>Pagos recibidos</i> |
|----------------------|--------------------------------|------------------------|
| Multa general tipo 1 | 150959 | 1499 |
| Multa general tipo 2 | 493171 | 5867 |
| Multa general tipo 3 | 10648 | 2056 |
| Multa general tipo 4 | 66699 | 11491 |
| Multa especial | 257 | 9 |

Fuente: Elaborado por la Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos. Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia. Cálculos propios con información del Registro Nacional de Medidas Correctivas (RNMC). Información extraída el día 14/02/2021. Información sujeta a cambios. La información corresponde al periodo comprendido entre el 1 de julio de 2018 y el 31 de diciembre de 2019.

Entretanto, al estimar los pagos por tipos de comportamiento, se identificó que los comparendos impuestos por afectaciones al procedimiento de policía (19%), necesidades fisiológicas en el espacio público (12%) y consumo de SPA en el espacio público (10%) corresponden a aquellos comportamientos que cuentan con los más altos porcentajes de cancelaciones. Sin embargo, solo 2 de estos hacen parte de los comparendos por comportamientos contrarios a la convivencia más impuestos en la ciudad. Esta situación, además de cuestionar el propósito correctivo de las medidas correctivas adoptadas por el CNSCC, advierte que estas últimas no consiguen disuadir, en la medida esperada, las conductas que más comprometen la convivencia pacífica.

Tabla 5. Eventos registrados vs Montos pagados para el periodo comprendido entre julio de 2018 y diciembre de 2019

| <i>Tipo de Comportamiento</i> | <i>Eventos</i> | <i>Monto pagado</i> |
|---|----------------|---------------------|
| <i>Actividad Económica Sin Requisitos</i> | 4660 | 2003161447 |
| <i>Afectación al procedimiento Policial</i> | 4108 | 1869573234 |
| <i>Espacio Público Necesidades Fisiológicas</i> | 2556 | 1231245066 |
| <i>Consumo Espacio Público</i> | 2212 | 442027049 |
| <i>Transporte Público</i> | 2056 | 341608804 |
| <i>Espacio Público</i> | 1586 | 383987882 |
| <i>Porte Armas</i> | 1009 | 198903527 |
| <i>Riñas</i> | 789 | 174843251 |
| <i>Otros</i> | 715 | 379887589 |
| <i>Ruido</i> | 558 | 135382610 |
| <i>Basuras</i> | 205 | 85063815 |
| <i>Convivencia por tenencia Animal</i> | 167 | 57389600 |
| <i>Salud Pública</i> | 102 | 43529499 |
| <i>Ciclорrutas Carriles Exclusivos</i> | 77 | 6870338 |
| <i>Equipo Terminal Móviles</i> | 64 | 15358155 |
| <i>Consumo Instituciones Educativas</i> | 47 | 19449791 |
| <i>Espacio Público Graffiti</i> | 31 | 6333351 |

Fuente: Elaborado por la Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos. Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia. Cálculos propios con información del Registro Nacional de Medidas Correctivas (RNMC) y el Liquidador de Comparendos y registro de cursos pedagógicos (LICO). Información extraída el día 1/12/2020. Información sujeta a cambios. La información corresponde al periodo comprendido entre el 1 de julio de 2018 y el 31 de diciembre de 2019.

Para el caso de las reiterancias, solo 3 de los comportamientos que involucran las más altas cifras de eventos reiterativos conservaron los mayores montos de recaudo; a saber: consumo de SPA en espacio público (21%), afectaciones al procedimiento policial (17%) y comportamientos contrarios a la convivencia en el transporte público (11%). Al contrastar la totalidad de reiterancias presentadas en el periodo estudiado con el número de eventos pagados, se evidencia que actividad económica sin requisitos (48%) y ruido (38%) son los comportamientos contrarios a la convivencia que más pagos registraron. Nuevamente, son los comportamientos con más eventos reiterativos los que menos liquidaciones suscriben; solo el 9% de estos han sido cancelados (ver Tabla 6).

Tabla 6. Eventos reiterantes vs Montos pagados para el periodo comprendido entre julio de 2018 y diciembre de 2019

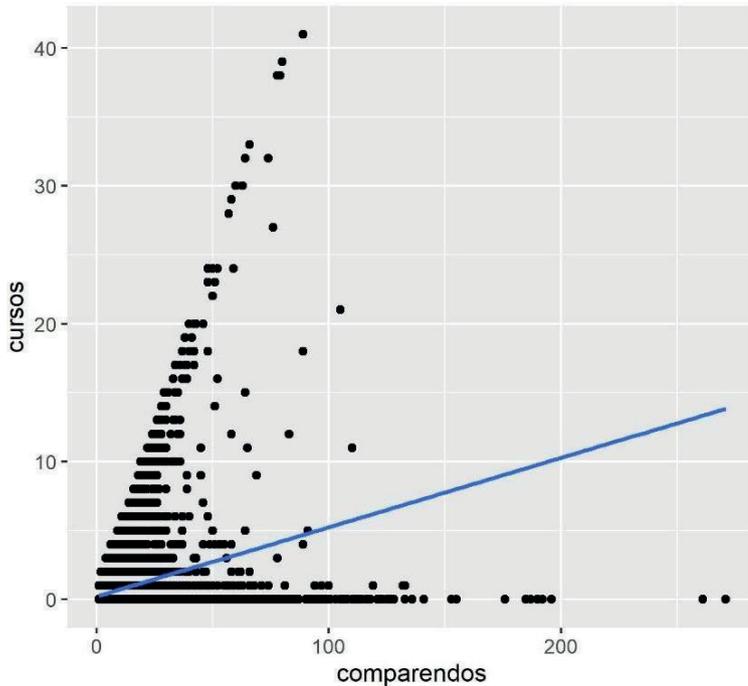
| <i>Tipo de Comportamiento</i> | Eventos Reiterantes | Monto pagado |
|--|---------------------|--------------|
| Actividad Económica Sin Requisitos | 364 | 162112195 |
| Consumo Espacio Público | 291 | 60708643 |
| Afectación al procedimiento Policial | 232 | 107432532 |
| Transporte Público | 157 | 24784272 |
| Espacio Público | 112 | 20834771 |
| Porte Armas | 103 | 21755868 |
| Salud Pública | 14 | 9747570 |
| Riñas | 12 | 2599971 |
| Otros | 12 | 5691607 |
| Espacio Público Necesidades Fisiológicas | 11 | 4683282 |
| Ruido | 6 | 1274986 |
| Convivencia por tenencia Animal | 6 | 1759690 |
| Equipo Terminal Móviles | 6 | 1716648 |
| Ciclorrutas Carriles Exclusivos | 4 | 429240 |
| Espacio Público Grafiti | 2 | 416662 |

Fuente: Elaborado por la Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos. Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia. Cálculos propios con información del Registro Nacional de Medidas Correctivas (RNMC) y el Liquidador de Comparendos y registro de cursos pedagógicos (LICO). Información extraída el día 1/12/2020. Información sujeta a cambios. La información corresponde al periodo comprendido entre el 1 de julio de 2018 y el 31 de diciembre de 2019.

Al comparar la relación de pagos y comparendos registrada en LICO (Gráfica 1), se observa que el registro de más multas no traduce en la realización de más pagos. Adicionalmente, la mayoría de las personas a quienes se les impuso una medida correctiva, si la pagó, lo hizo una sola vez. Esto pone de manifiesto que los pagos siguen siendo puntos dispersos; es decir, la concentración de pagos conserva una tendencia tenue y a la baja, que guarda cierta proporción con las multas que involucran el pago de manera irrevocable: las multas generales tipo 3 y 4, y las multas especiales.

La relación de cursos y comparendos (Gráfica 2), por su parte, es más directa y muestra una reciprocidad comparable. En efecto, en la medida en que aumenta el número de comparendos impuestos, también lo hace el número de cursos pedagógicos tomados. Una tendencia mucho más alta y demarcada que la delineada por el promedio de pagos, y definida, además, sobre la base de las multas que contemplan la posibilidad de descuento y conmutación: generales tipo 1 y 2.

Gráfica 2. Relación entre cursos pedagógicos tomados y comparendos impuestos para el periodo comprendido entre julio de 2018 y diciembre de 2019



Fuente: Elaborado por la Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos. Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia. Cálculos propios con información del Registro Nacional de Medidas Correctivas (RNMC) y el Liquidador de Comparendos y registro de cursos pedagógicos (LICO). Información extraída el día 1/12/2020. Información sujeta a cambios. La información corresponde al periodo comprendido entre el 1 de julio de 2018 y el 31 de diciembre de 2019.

3. Conclusiones y Recomendaciones

Así las cosas, el reporte del RNMC exhibe que la mayoría de las **multas señaladas – generales de tipo 1 y 2-, además de ser aquellas que permiten la conmutabilidad del pago en un 100%** con la participación en actividades pedagógicas o programas comunitarios y descuentos por pronto pago, **son también aquellas que recogen la mayoría de los eventos. A su vez, y si bien más del 60% de los infractores registra un solo comparendo, las reiterancias interfieren y suscriben un peso que menoscaba y arriesga tanto la aplicación del Código, como la construcción de entornos que posibiliten interacciones pacíficas, respetuosas y armónicas.**

A pesar de contar con programas y mecanismos de corrección en el marco del cumplimiento de las medidas correctivas, el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana se enfrenta a obstáculos que comprometen la aplicación y el manejo de su adaptación preventiva. Si bien existen programas pedagógicos asociados a sus metas de corrección que, además, son más distinguidos y generalizados que los pagos, y que tienen por objetivo que los contraventores conozcan la norma, comprendan cuáles son los efectos negativos de sus acciones y no vuelvan a incurrir en ellas; estos no consiguen desalentar el comportamiento contrario a la convivencia, ni agenciar su disuasión.

Así mismo, al ser estándar y de baja cobertura¹³, y no utilizar metodologías basadas en la evidencia, se desconoce, con exactitud, si lo que se está aplicando tiene un impacto real en la corrección y, especialmente, en la reiterancia de los comportamientos contrarios a la convivencia. No se debe perder de vista que los cursos pedagógicos son espacios de formación en convivencia para la prevención de conflictos ciudadanos y comportamientos contrarios a la convivencia, que generan procesos de transformación social. Por tanto, contribuir a la formación de ciudadanos es asistir, aportar y fortalecer las competencias necesarias para el ejercicio efectivo de la ciudadanía activa e incluyente, desde el aprendizaje de la prevención como herramienta para la convivencia y la seguridad ciudadana.

.....

13 De las 14 Casas de Justicia que operan en el distrito, sólo a 5 de ellas pueden acudir los ciudadanos que reciban como medida correctiva la participación en un curso pedagógico de convivencia, esto sin importar el lugar donde haya sido impuesto el comparendo

Dar cumplimiento a las metas correctivas del Código implica generar un proceso de corrección pedagógico que a través del abordaje de la infracción promueva la reintegración en las agendas intersectoriales de los actores que acompañan a las autoridades de policía en la implementación de la norma y, por ende, la posibilidad de generar acuerdos de trabajo, reducir la estandarización de las estrategias y orientar los programas a disminuir la ocurrencia de las conductas que impactan de manera negativa el devenir de la convivencia en la ciudad.

Para ello, se requiere realizar procesos de mejora continua de la calidad del programa pedagógico ofrecido, mediante el desarrollo de metodologías que permitan una mejor evaluación y análisis para la retroalimentación, pero, sobre todo, que permitan el manejo de la resistencia de los infractores respecto a los comportamientos contrarios a la convivencia en que hayan incurrido. Es fundamental continuar promoviendo sinergias de información, planificación, intervención y conocimiento entre las entidades que apoyan la implementación del Código, y hacerlas sostenibles, de manera que la construcción de una sana convivencia sea una apuesta concreta en común.

La SSCJ viene adelantando la construcción de indicadores de gestión del CNSCC a partir de la revisión de los expedientes y la bitácora de seguimiento relacionada al mismo. Lo anterior, con el propósito de conocer más sobre el proceso de adjudicación de las medidas, su tiempo de registro, la actualización de sus decisiones, el número de registros para sus diferentes medidas y el porcentaje de ciudadanos que objeta las órdenes de comparendo, entre otros. Esta iniciativa institucional no es otra cosa más que una apuesta por consolidar sistemas de información que faciliten la verificación del cumplimiento de las disposiciones consignadas en el Código, un punto de partida para avanzar en la comprensión y profundizar en el conocimiento sobre la imposición de las medidas correctivas de competencia de los uniformados e inspectores.

Este documento proporciona una lectura e interpretación del análisis y la posición de la reiterancia en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. La identificación de los comportamientos más infringidos y aquellos más reiterantes, así como las multas que los suceden y abre la discusión a la posibilidad de fortalecer el componente disuasor de los cursos pedagógicos para desincentivar, además de la población reiterante, a la misma que constituye los comportamientos más registrados. Del mismo modo, se insiste en continuar innovando el enfoque con el que se interponen los datos disponibles, con el fin de atender la problemática de convivencia a partir de factores, que, al estar previamente identificados y tipificados, puedan contribuir al diseño de programas que a mitiguen el comportamiento contrario del infractor y agencien disposiciones concretas que promuevan el uso de mecanismos alternativos, o comunitarios, para la conciliación y solución pacífica de desacuerdos entre particulares.

Analizar la reiterancia también es examinar las oportunidades de mejora en la eficiencia de los recursos invertidos en los programas pedagógicos, y optimizar la gestión institucional de la convivencia a partir de un plan de desarrollo que involucre a los organismos colaboradores. Adicionalmente, y en ocasión a la intermediación en el margen de acción de la SSCJ, analizar la reiterancia es apostar a renovar y ajustar las estrategias de convivencia y seguridad ciudadana existentes, como lo son los cursos pedagógicos, ratificando paralelamente la importancia de una conciencia colectiva sobre la seguridad y la construcción de una convivencia que identifique las necesidades de educación en convivencia y seguridad ciudadana en contexto de manera que se consiga participar en la construcción conjunta de proyectos que propicien en la comunidad, comportamientos que favorezcan la convivencia más allá del escenario público.

4. Referencias bibliográficas

Alper, Mariel, Durose, Matthew R., Markman, Joshua, 2018 Update on Prisoner Recidivism: A 9-Year Follow-up Period (2005-2014)(pdf, 31 pages), Bureau of Justice Statistics Special Report, May 2018, NCJ 250975.

Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana [CNSCC]. Ley 1801 de 2016. 29 de julio de 2016 (Colombia).

Casco, N. A. (2002). Tratamiento de la reincidencia y la habitualidad en la Jurisprudencia Nacional.

Montevideo: Programa de Apoyo Iniciación a la Investigación en la Universidad de la República Comisión Sectorial de Investigación Científica (C.S.I.C.) .

Castellanos, S. C., & Álvarez Hernández, A. G. (n.d.). Diferencias procesales del código Nacional de Policía y el Nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia. Cúcuta: Universidad Libre de Cúcuta.

Community Relations Service. (2003). Principles of Good Policing: Avoiding Violence Between Police and Citizens. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice.

Davis, C., Bahr, S. J., & Ward, C. (2012). The process of offender reintegration: Perceptions of what helps prisoners reenter society. *Criminology & Criminal Justice*, 446-469.

División de Seguridad Pública. (2017). Hacia una nueva Policía Nacional: Recomendaciones sobre el Proyecto de Ley de la Carrera Policial. Tegucigalpa, Honduras: OEA MACCIH.

Dressel, J., & Farid, H. (2018). The accuracy, fairness, and limits of predicting recidivism. *Science Advances*, 1-5.

Fundación Ideas para la Paz. (2019). El Código Nacional de Policía y Convivencia y sus efectos sobre la Convivencia y la Actividad Económica. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.

- Fundación Paz Ciudadana. (2010). Buenas prácticas en rehabilitación y reinserción de infractores de Ley. Santiago de Chile: Catalina Droppelmann R. y Jorge Varela T.
- García, J. Á. (2014). Castigo y determinación de la pena en los Estados Unidos. *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 3(11), 519-528.
- Gómez, A. S. (n.d.). La reincidencia en el Código penal. 45-85.
- Inter-American Development Bank. (2012). *Citizen Security: Conceptual Framework and Empirical Evidence*. Inter-American Development Bank.
- Llorente, M. V., Garzón, J., & Suárez, M. (2018). ¿Qué hacer con la reincidencia delincinencial? Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.
- López, D., & Martínez, J. (2019). Mecanismos instaurados por el nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia, que orientan la protección de los derechos humanos por el servicio de La Policía. Cali: Pontificia Universidad Javeriana.
- López, M. F. (2012). Aproximaciones conceptuales a la reincidencia penitenciaria. *Ratio Juris*, 7(14), 113-140.
- Maltz, M. D. (2001). *Recidivism*. Orlando, Florida: Academic Press.
- Marín, M. S. (1989). La determinación judicial de la pena. *Nuevo Foro Penal*, 9-28
- Montejo, G. A. (2009). Reflexiones sobre seguridad, convivencia y desarme. *Revista Criminalidad*, 51(1).
- National Institute of Justice. (2008, February 20). National Institute of Justice. Retrieved from National Institute of Justice: <https://nij.ojp.gov/topics/articles/measuring-recidivism#citation--1>
- Policía Nacional. (2016). Guía para socializar la Ley 1801 - Código Nacional de Policía y Convivencia a la comunidad. Retrieved from Poligía.gov: <https://www.policia.gov.co/sites/default/files/guia-ensenanza-codigo-nacional-policia-convivencia-ley-1801.pdf>

- Programa Departamentos y Municipios Seguros. (2016). Código Nacional de Convivencia para vivir en Paz. Envigado, Antioquia: Imprenta Nacional de Colombia.
- Rodríguez, A. (2017). Guía de gestión de las autoridades de Policía en la implementación de la Ley 1801 de 2016. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda.
- Rojas, J. H., Nieto Aldana, J. C., & Moreno Daza, J. (2018). Holistic model for police leadership. *Logos Ciencia y Tecnología*, 10(2), 1-27.
- Saruy Tolosa (Ed). (2016). Retos y desafíos de la policía en contextos de transición hacia la paz. Bogotá: Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol).
- Secretaría General. (2016). ABC Código Nacional de Policía y Convivencia. Retrieved from Gobernación de Barranquilla: https://www.barranquilla.gov.co/wp-content/uploads/2018/05/ABC_CODIGO_NACIONAL_DE_POLICIA.pdf
- Vargas, F. L. (2013). Aproximación a la reiteración delictiva y a la teoría concursal desde la teoría de la pena. *Política Criminal*, 18(16), 500-543.
- Wright, K. (2018). Re-entry and Recidivism. *Arizona Townhall - Criminal Justice in Arizona*, 50-58. Zamble, E., & Quinsey, V. L. (1997). *The criminal recidivism process*. (U. o. Cambridge, Ed.) United States of America: University of Cambridge.
- Zamora, A. M. (n.d.). *La Reincidencia*. España: Universidad de Murcia.
- Zipf, Heinz. (1982). Principios fundamentales de la determinación de la pena, *Cuadernos de política criminal*, 17 (1), 78-140.
- Zysman, Diego. (2013). *Castigo y determinación de la pena en los Estados Unidos. Un estudio sobre las United States Sentencing Guidelines*. Madrid: Marcial Pons.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE
SEGURIDAD, CONVIVENCIA
Y JUSTICIA

