



Artículo Original

ISSN 3084-7516 (En línea)

Recibido: 09-05-25

Aprobado: 08-07-25

Publicado: 18-07-25

Caracterización de la implementación de la Ley 1801 de 2016 en Manizales: análisis sociojurídico y metodológico

Oleskyenio Enrique Flórez Rincón^{1,a} , Martha Lucía Gallego Betancourth^{1,b} , Carlo Augusto Herrán Osorio^{1,c} , Juan Diego García Vega^{1,d} , Leydi Viviana Villota Benavides^{1,e}

¹ Policía Nacional de Colombia, Dirección de Educación Policial, Bogotá, Colombia.

^a Doctor en Pensamiento Complejo.

^b Doctora en Educación.

^c Abogado especialista en Derecho Administrativo y Constitucional.

^d Magíster en Proyectos Educativos Mediados por TIC.

^e Técnica profesional en Servicio de Policía.

RESUMEN

Objetivo. Analizar la caracterización de la implementación de la Ley 1801 de 2016 en Manizales entre 2017 y 2021, con un análisis sociojurídico y metodológico. **Métodos.** Se empleó un enfoque de investigación mixta, que consistió en relacionar variables cualitativas y cuantitativas tales como el contexto social, la función y actividad de la Policía en cuanto a la aplicación de comparendos y la cantidad de comportamientos contrarios a la convivencia. Se aplicaron encuestas y revisión documental en seis comunas, y se evaluaron indicadores de convivencia, seguridad y percepción ciudadana. **Resultados.** Los hallazgos evidenciaron incremento de conductas contrarias a la convivencia, discrecionalidad policial y retos en la apropiación normativa; aumento de conductas que afectan la convivencia pacífica como consecuencia de los diferentes factores socioculturales; escasa conciencia colectiva para construir vínculos sociales e institucionales; individualismo que mantiene a la población ajena al conocimiento y aprobación de normas generales, y caracterización de la población recurrente al respecto. **Conclusión.** Persisten retos en la apropiación de la norma y su aplicación efectiva, y el ejercicio de sanción puede no ser efectivo para lograr la aceptación y el cambio cultural requerido para la prevención y articulación de acciones de la Policía en la comunidad.

Palabras clave: convivencia; seguridad; cultura de paz; Policía; norma social; sanción económica.

Characterization of the Implementation of Law 1801 of 2016 in Manizales: A Socio-Legal and Methodological Analysis

ABSTRACT

Objective. To analyze the characterization of the implementation of Law 1801 of 2016 in Manizales between 2017 and 2021, with a socio-legal and methodological analysis. **Methods.** A mixed research approach was used, which consisted of relating qualitative and quantitative variables such as the social context, the function and activity of the Police regarding the application of fines, and the number of behaviors contrary to coexistence. Surveys and documentary review were applied in six communes, and indicators of coexistence, security, and citizen perception were evaluated. **Results.** The findings evidenced an increase in behaviors contrary to coexistence, police discretion, and challenges in normative appropriation; an increase in behaviors that affect peaceful coexistence as a consequence of different sociocultural factors; scarce collective awareness to build social and institutional ties; individualism that keeps the population detached from the knowledge and approval of general norms, and characterization of the recurrent population in this regard. **Conclusion.** Challenges persist in the appropriation of the norm and its effective application, and the exercise of sanction may not be effective in achieving acceptance and the cultural change required for prevention and the articulation of Police actions within the community.

Keywords: coexistence; security; culture of peace; Police; social norm; economic sanction.

Citar como

Flórez Rincón, O. E., Gallego Betancourth, M. L., Herrán Osorio, C. A., García Vega, J. D., y Villota Benavides, L. V. (2025). Caracterización de la implementación de la Ley 1801 de 2016 en Manizales: análisis sociojurídico y metodológico. *Revista jurídica peruana Desafíos en Derecho*, 2(2). <https://doi.org/10.37711/RJPDD.2025.2.2.7>



INTRODUCCIÓN

El interés de la presente investigación surge del análisis de la implementación del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (CNSCC) en la ciudad de Manizales durante el periodo 2017-2021, así como su caracterización durante este periodo. Se evalúa la implementación de dicha normativa en la ciudad de Manizales, en las comunas de San José, Ciudadela del Norte, Cumanday, Atardeceres, Estación y Palogrande, en las cuales se han evidenciado conductas predominantes que afectan el entorno y la seguridad de los ciudadanos, que a su vez se derivan de factores como la cultura, la idiosincrasia y las costumbres del contexto.

Se eligió a Manizales como lugar del objeto de estudio teniendo en cuenta que es una de las ciudades de Colombia que ha sido caracterizada como de las más tranquilas y en donde se presentan altos índices de percepción de seguridad, de manera consecutiva, en los informes de red de Ciudades Cómo Vamos, en que se realizan comparativos de diversas ciudades capitales, entre ellas, Bogotá, Quibdó, Cartagena, Cúcuta, Cali, Ibagué, Santa Marta, Barranquilla, Bucaramanga, Medellín, Armenia, Pereira y Manizales. Manizales, durante los últimos cinco años, ha sido la ciudad que presenta que su población se siente más segura, con porcentajes superiores al 73 %, para el 2017 un 76 %, para el 2018 continuó en el primer lugar de percepción de seguridad con un 75 %, para el 2019 con un 73 %, para el 2020 con un 81 % y para el 2021 registró un 74 % de percepción de seguridad, año en el que disminuyó respecto a los anteriores.

La Ley 1801 de 2016, conocida como CNSCC, se inscribe en el marco del poder de Policía, entendido como la facultad estatal para regular conductas que afectan el orden público, la seguridad y la convivencia (García Parra, 2018). Este poder, sin embargo, está limitado por la Constitución y los derechos fundamentales, lo que genera tensiones entre la seguridad ciudadana y la protección de libertades individuales. En este contexto, la discrecionalidad policial emerge como un elemento crítico: si bien permite adaptar la norma a situaciones concretas, también plantea riesgos de arbitrariedad y vulneración de derechos (Castillo y Ayala, 2019). La legitimidad institucional se convierte, entonces, en un eje central, pues la aceptación social de las medidas correctivas depende de su proporcionalidad, transparencia y respeto por el debido proceso. Estas categorías se articulan con debates recientes sobre el populismo punitivo y el rol del Estado social de derecho en la gestión de la seguridad (Ortega, 2019; Prada Méndez, 2021), lo que exige un análisis que trascienda la descripción normativa para evaluar la eficacia, equidad y sostenibilidad de la implementación del código en escenarios locales.

Estudios recientes, presentan la necesidad de la implementación del código con enfoques sociojurídicos y urbanísticos (Madrid Garcés, 2024; Vivas Buitrago, 2023; Pacherres Ruiz, 2024). Estos trabajos analizan la validez normativa y los retos institucionales en contextos locales, aportando categorías como eficacia y legitimidad para lograr su implementación efectiva, y a su vez la importancia del fortalecimiento de la cultura y corresponsabilidad ciudadana.

En este sentido, en el presente estudio no solo se observan las cifras de comparendos generados a presuntos contraventores o implicados por infracciones al articulado mencionado, sino el impacto en la reparación de los perjuicios ocasionados por el autor de la falta, pues en la medida en que mejor se comporte la ciudadanía menos comparendos se generarán, lo cual puede significar un verdadero avance en la implementación del CNSCC en la ciudad de Manizales.

Por lo tanto, el objetivo de este estudio fue analizar la implementación de la Ley 1801 de 2016 en Manizales, mediante un análisis sociojurídico y metodológico que permita identificar el impacto de la norma en la realidad de convivencia de la ciudad.

MÉTODOS

Este estudio se desarrolló bajo un diseño mixto descriptivo con enfoque descriptivo, integrando simultáneamente fases cualitativas y cuantitativas para garantizar la triangulación metodológica (Hernández Sampieri et al., 2018). La elección de este diseño responde a la necesidad de caracterizar la implementación de la Ley 1801 en Manizales y evaluar su impacto desde múltiples dimensiones. La fase cuantitativa incluyó la aplicación de 197 encuestas en seis comunas (San José, Ciudadela del Norte, Cumanday, Atardeceres, Estación y Palogrande), seleccionadas por presentar los mayores índices de comportamientos contrarios a la convivencia según el Registro Nacional de Medidas Correctivas (RNMC-PONAL). El muestreo se consideró como no probabilístico de tipo intencional, sustentado en criterios de prevalencia y accesibilidad, lo que se justifica por la naturaleza exploratoria del estudio y la focalización territorial. Los datos cuantitativos se expresan de forma numérica para analizar el conocimiento de las principales conductas contrarias a la convivencia. Por ser de tipo no experimental, solo se tomaron datos como referencia estadística, mas no de información personal.

Población y muestra

Para el presente estudio se tomó como población objeto de intervención a los habitantes de las comunas de la ciudad de Manizales, específicamente la comuna que presentaba mayor número de registros en comportamientos contrarios a la convivencia. En este sentido, se hace alusión a la teoría estadounidense de “las ventanas rotas”, en la cual, según García Perilla y Devia Garzón (2018), varios países han adoptado códigos de conducta para gestionar el mejoramiento de la actividad de la Policía en su uso legítimo de la fuerza con el fin de ejercer un adecuado control social. Asimismo, en las últimas décadas se crearon y reformaron códigos de ética y normas de conducta para inspeccionar la actividad de la Policía dentro de su cotidianidad y materializar las funciones de los agentes del orden social en un mecanismo de reacción, mediación y reparación de las faltas contra el orden público (Trindade y Grossi, 2011).

La población definida para la investigación correspondió a los habitantes de las comunas 2, 5, 6 y 12 de la ciudad de Manizales, ubicada en el centro occidente de Colombia. La población total en cada comuna fue la siguiente: San José (comuna 2) con 25 676 habitantes; Ciudadela del Norte y Nuevo Horizonte (comunas 5 y 12) con 63 224 habitantes, y Ecoturística Cerro de Oro (comuna 6) con 36 640 habitantes. La selección de la muestra se basó en un informe policial que inquietó por sus datos destacados al presentar los más altos índices de comportamientos contrarios a la convivencia, así como la experticia y conocimiento de los investigadores y gestores de prevención y educación ciudadana. La muestra definida evaluó 197 diagnósticos (encuestas), lo cual representa un 0,001 % de la población de la ciudad. Se utilizó un tipo de muestreo aleatorio simple (MAS) por ser la población numerosa y heterogénea.

VARIABLES E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS

El estudio establece como variable de análisis las conductas más reiterativas contrarias a la convivencia; a su vez, clasifica el rango de edad de los infractores, su nivel académico y otros aspectos laborales como variables a medir. Como instrumento de medición se utilizó la encuesta, y se empleó a su vez un formato de diagnóstico institucional.

El instrumento principal definido por la investigación fue un cuestionario estructurado, validado mediante revisión de expertos y prueba piloto, y organizado en bloques temáticos: (i) conocimiento de la Ley 1801, (ii) percepción de seguridad y convivencia y (iii) caracterización sociodemográfica. Cada bloque incluyó indicadores asociados a dimensiones como frecuencia de conductas, rango de edad, nivel educativo y percepción institucional. La recolección de datos se complementó con revisión documental de informes policiales, estadísticas delictivas y registros administrativos.

Técnicas y procedimientos de la recolección de datos

Las técnicas utilizadas para el estudio correspondieron a la revisión documental y se verificaron datos de estadística delictiva y operativa de la Estación de Policía de Manizales y de las salas de análisis estratégico de la Policía Nacional, así como los informes institucionales de los comportamientos contrarios a la convivencia y la encuesta de percepción de Manizales Cómo Vamos. La recolección fue realizada por siete profesionales y cincuenta estudiantes que llevaron a cabo el ejercicio de aplicación de la encuesta en los barrios de las comunas en mención. Los equipos previamente recibieron capacitación y asesoría frente a la aplicación del instrumento.

Análisis de datos

La interpretación de los datos se dio por medio de estadística descriptiva, realizando la caracterización de los datos sobre sí mismos; no se usó una tipología de *software* para su análisis. La investigación contó con la aprobación del Comité de Investigación de la institución, en donde se aprobó la temática y su desarrollo. De acuerdo con lo anterior, la aplicación de la investigación mixta se hace oportuna para adelantar un trabajo aplicado mediante la evaluación de implementación, con base en tres aspectos fundamentales: (1) identificar los comportamientos contrarios a la convivencia y la seguridad ciudadana más comunes en la ciudad de Manizales, (2) clasificar en qué rango de población se genera este tipo de comportamientos y (3) caracterizar el fenómeno en la ciudad.

Se define el enfoque de investigación mixto, en donde se toman elementos de la investigación cualitativa y del enfoque cuantitativo. Se toman elementos de la revisión documental de la normatividad existente asociada con el tema de investigación, así como los datos dispuestos con relación a la aplicación de comparendos por comportamientos contrarios a la convivencia. Los datos se expresan de forma numérica, referidos al conocimiento de las principales conductas contrarias a la convivencia que se han registrado en la ciudad de Manizales, así como el tipo de comportamiento establecido en el decreto. El enfoque que prevalece es el descriptivo porque hace intelecciones de acciones, lenguajes y hechos relevantes y los sitúa de acuerdo con el contexto social más amplio (Martínez, 2011, p. 11). En el presente estudio, ello corresponde a los espacios sociales en los cuales se presentan con mayor frecuencia los actos delictivos por parte de los adolescentes.

Como técnica de recolección de información, se utilizó la revisión documental técnica, que depende fundamentalmente de la información que se obtiene sobre un determinado tema. Este material al que se acude como fuente de referencia aporta investigaciones o da testimonio de una realidad (Hernández Sampieri et al., 2018). Las problemáticas identificadas se soportan mediante la herramienta documental denominada estadística delictiva y operativa de la Estación de Policía de Manizales, elaborada por el Centro de Información Estratégica Policial Seccional (CIEPS) Policía Metropolitana de Manizales (MEMAZ); la presentación de los comportamientos contrarios a la convivencia elaborada por la misma unidad policial, y los resultados de la encuesta de percepción de seguridad de 2021 realizada por la entidad Manizales Cómo Vamos. Se utilizó la interpretación de información cuantitativa y cualitativa para argumentar el análisis.

Aspectos éticos

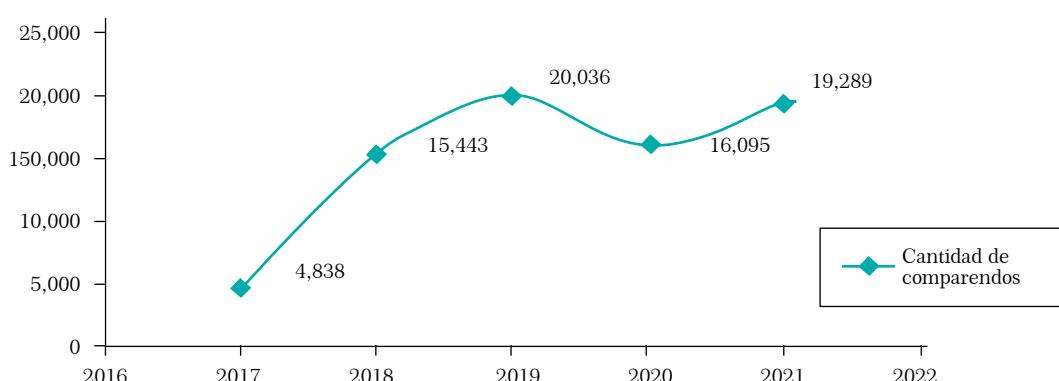
El diseño metodológico se orientó a la evaluación de implementación, incorporando criterios definidos *a priori* respecto a la efectividad de la aplicación normativa. En este sentido, se explica su desarrollo: la eficacia (grado de cumplimiento de objetivos de la norma), la eficiencia (relación entre recursos y resultados de la aplicabilidad normativa), la equidad (impacto en distintos grupos poblacionales; por ello, se plantean rangos de edad) y la sostenibilidad (viabilidad de continuidad en el tiempo, de acuerdo con la efectividad de cumplir con el propósito con que fue creada).

RESULTADOS

En la gráfica se evidencia el incremento de los registros en comportamientos contrarios a la convivencia, lo que en cierta medida puede ser atribuible a mayor apropiación frente a la ley y conocimiento frente al procedimiento de denuncia por parte de la generalidad de los ciudadanos, quienes, en algunos casos, son los que informan de la situación al personal policial; en otros casos, es el personal policial quien los identifica directamente y realiza el procedimiento. A su vez, se evidencian algunos comportamientos contrarios a la convivencia que son reiterativos por parte de los ciudadanos. Estos, en orden de registro en el sistema según su recurrencia, se presentan a continuación (ver Figura 1).

Figura 1

Cantidad de comparendos por comportamientos contrarios a la convivencia registrados en Manizales en los cinco años de implementación de la Ley 1801



En la tabla, se evidencian los registros de comportamientos contrarios a la convivencia en Manizales. Se presentan los de mayor prevalencia y que afectan la integridad y el cuidado del espacio público. La aplicación de la Ley 1801 se concentró especialmente en el artículo 27, que sanciona conductas que inciden en generar riesgo para la vida, para un total de 11 474 comparendos asociados con el porte de armas, como elementos cortopunzantes y fogeo de letalidad reducida, y 1306 por riñas o confrontaciones violentas. En segundo lugar, se registra el artículo 140, que hace alusión al cuidado del espacio público, con un registro de 6284, de los cuales 2830 corresponden a portar sustancias prohibidas y 2076 a consumir dichas sustancias en espacios como centros educativos y parques, y 1378 por consumir en lugares de interés cultural (Ver Tabla 1).

Por otra parte, si se observa la clasificación por rango de edad de la población a la que se le registraron más comparendos por comportamientos contrarios a la convivencia, se puede evidenciar que los jóvenes de entre dieciocho y veintinueve años son quienes presentan mayores conductas contrarias a la convivencia, siendo este el registro más alto con 50 894 comportamientos, seguido de los adultos de treinta años en adelante con 23 292 comportamientos y, finalmente, los menores de edad de entre catorce y diecisiete años con 1515 comparendos por afectación a las normas de convivencia (Ver Tabla 3). En este sentido, la concentración de medidas correctivas en la población joven (dieciocho a veintinueve años), asociada con el porte y consumo de sustancias (art. 140), genera un riesgo de enfocar las actividades del servicio en conductas individuales del espacio público, respecto a situaciones de mayor impacto como resolver conflictos de convivencia; a su vez, ello genera una afectación en la imagen del servicio de policía por vulnerar el libre desarrollo de la personalidad establecido en la CPC, así como en diferentes sentencias, privilegiando la sanción sobre los enfoques integrales de atención requeridos en estos casos que se asocian

Tabla 1

Tabla de comportamientos contrarios a la convivencia más frecuentes registrados durante los cinco años de vigencia de la Ley 1801 de 2016 en la ciudad de Manizales

Artículo	Descripción	Años y cantidad de comportamientos				
		2017	2018	2019	2020	2021
Art. 27. Comportamientos que ponen en riesgo la vida e integridad.	Núm. 6. Portar armas, elementos cortantes, punzantes o semejantes, o sustancias peligrosas, en áreas comunes o lugares abiertos al público.	1196	4648	5259	4152	7827
Art. 140. Comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público.	Núm. 7. Consumir sustancias prohibidas en estadios, coliseos, centros deportivos, parques, hospitales, centros de salud y, en general, en espacio público.	1344	4174	2708	311	36
Art. 140. Comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público.	Núm. 8. Portar sustancias prohibidas en el espacio público.	320	1824	3109	1057	1622
Art. 35. Comportamientos que afectan las relaciones entre las personas y las autoridades.	Núm. 2. Incumplir, desacatar, desconocer e impedir la función o la orden de policía.	80	426	315	4387	1156
Art. 27. Comportamientos que ponen en riesgo la vida e integridad.	Núm. 1. Refñir, incitar o incurrir en confrontaciones violentas que puedan derivar en agresiones físicas.	380	1186	1579	934	827
Art. 140. Comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público.	Núm. 13. Consumir, portar, distribuir, ofrecer o comercializar sustancias psicoactivas, inclusive la dosis personal, en el perímetro de centros educativos; además al interior de los centros deportivos, y en parques.	0	0	31	419	1393
Art. 35. Comportamientos que afectan las relaciones entre las personas y las autoridades.	Núm. 1. Irrespetar a las autoridades de policía.	166	448	345	193	121
Art. 95. Comportamientos que afectan la seguridad de las personas y sus bienes relacionados con equipos terminales móviles.	Núm. 1. Comprar, alquilar o usar equipo terminal móvil con reporte de hurto y/o extravío en la base de datos negativa de que trata el artículo 106 de la Ley 1453 de 2011.	112	427	395	139	43

de manera directa con la salud mental del individuo; pero que, a su vez, producen constantes requerimientos por parte de la ciudadanía al servicio de policía (ver Tabla 2).

Tabla 2

Cantidad de comportamientos contrarios a la convivencia registrada por localidades o comunas durante los cinco años de vigencia de la Ley 1801

Localidad/comuna	2017	2018	2019	2020	2021	Total 5 años
C-2 San José	1082	2669	3818	2677	5251	15 497
C-5 Ciudadela del Norte	539	2990	3878	4827	1845	14 079
C-3 Cumanday	377	1677	2140	1275	1864	7333
C-1 Atardeceres	659	1617	1713	1341	1604	6934
C-4 Estación	646	949	1520	677	887	4679
C-8 Palogrande	425	1440	1386	745	578	4574

Igualmente, se realizó un análisis frente al estado de dichas multas planteadas en el decreto. En este sentido, se encuentra que, a la fecha del análisis de la información de octubre de 2021, respecto a los cinco años en mención, se registraban 48 731, lo que representa el 32 %



de los comportamientos contrarios a la convivencia en “proceso”, situación que implica que estaban en recolección de pruebas y verificación por parte de los inspectores de policía para definir si se ratificaba la imposición de la sanción. En segundo lugar, 43 960 comparendos, que representan el 29 % del total, se registraban como “cerrado”, es decir, en la recolección de pruebas se definió no imponerlos por parte del inspector de policía o ya habían sido pagados por las personas a quienes les fueron impuestos. En tercer lugar, se encuentra el imponer o ratificar, con 42 132, que representan el 28 %; en este caso, el inspector de policía se ratifica en la medida. En cuarto lugar, se registran aquellos en los que se define no imponer la medida para 7746 casos, con un 5 %; mediante las pruebas y la audiencia, el inspector define no imponer la medida. En un quinto lugar, se hallan las medidas por pago comutado, es decir, que se cumplieron mediante el desarrollo de una actividad pedagógica o la participación en un curso o programa, para el caso de las multas tipo 1 y 2. En sexto lugar, con 1478, se encuentran las que presentan incumplimiento, con 1478, que representan un porcentaje del 1 %; se evidencia en 1279 casos el pago total de la imposición de la medida; asimismo, con 1127 (ver Tabla 3).

Tabla 3

Cantidad de comportamientos contrarios a la convivencia de la Ley 1801 de 2016 clasificados por rango de edad registrados en la ciudad de Manizales

Rango de edades	Cantidad C. C. C. 2017-2021
Jóvenes de 18 a 29 años	50 894
Adultos de 30 años en adelante	23 292
Adolescentes de 14 a 17 años	1515

Por otra parte, se encontró que el mayor número de medidas se imponen los fines de semana, atribuible a las actividades nocturnas comerciales que se realizan en diferentes zonas. Así, se evidencian, para el día domingo, 15 356 registros; para el día sábado, 13 626; y el día en el que menos se presentan es el lunes, con 8791 de un total de 75 701. En cuanto a los horarios en los que existe un mayor número de comportamientos contrarios a la convivencia, tenemos las 5:00 p. m. con 6152 registros; en segundo lugar se registran 6071 en el horario de las 6:00 p. m.; y, en tercer lugar, en el horario de las 4:00 p. m. (ver Tabla 4).

Tabla 4

Estado del comportamiento contrario a la convivencia de la Ley 1801 de 2016, respecto a su imposición

Estado/descripción	Cantidad
En proceso	48 731
Cerrado	43 960
Imponer o ratificar medida	42 132
No imponer medida	7746
Pago comutado-curso/programa	4301
Incumplimiento	1478
Pago total	1279
Descuento por pronto pago	1127
No aplica	123
Pago con descuento por Ley 2069 de 2020-art. 29	10
Pago con descuento del 75 % por pronto pago y programa comunitario o actividad pedagógica	4

La implementación de la Ley 1801 ha tenido distintas etapas en su desarrollo. La primera de ellas correspondió al proceso de capacitación del personal uniformado en función de la eficiencia y cumplimiento del debido proceso legitimado por el CNSCC, el dominio conceptual del poder y la actividad de policía, así como el ejercicio pedagógico en el ámbito civil para la difusión y divulgación entre el periodo de expedición en el 2016 y el 2017, con el fin de enseñar a los ciudadanos los medios de policía, las medidas correctivas y el procedimiento único de policía; así también, al personal de la Policía para su correcta implementación.

Podría decirse que de manera progresiva el aumento en la imposición de las medidas fue producto de generarse mayor apropiación de la norma en su aplicabilidad en el servicio de policía y la veeduría de los ciudadanos para su cumplimiento. Se pasó inicialmente de 4838 en el año 2017 a 19 289 en 2021, atribuible a que, surtida la etapa pedagógica, se desarrolla la etapa de aplicación de la norma con la imposición de multas.

Se evidencia en los resultados una particularidad en 2019, año en el cual se impuso un mayor número de medidas respecto al lapso de tiempo observado. Asimismo, en la fecha en que se declaró la pandemia en Colombia (marzo de 2020), no se presentó un aumento significativo respecto a años anteriores. Contrariamente a lo que se pensaría, si bien existía la restricción respecto a la libre locomoción de los ciudadanos a fin de prevenir el contagio, no se presentó un incremento de los comparendos.

La puesta en marcha del CNSCC con la expedición de comparendos como medio para corregir faltas a los deberes legales conllevó una segunda etapa relacionada con la percepción de un accionar policial discrecional, pues, de acuerdo con un estudio realizado por Castillo y Ayala (2019), la Ley 1801 fue aplicada con cierta libertad de actuación. El servicio de policía se enfrentó a la disyuntiva de utilizar la norma de manera rigurosa, ceñida a lo explícito en el código, o por el contrario flexibilizar el reglamento según el contexto y las situaciones de afectación a la convivencia, lo que en un principio provocó una serie de circunstancias de oposición y hostilidad entre algunos agentes de control y ciudadanos por los imponentes procesos verbales y la falta de aceptación de las responsabilidades por parte de la ciudadanía, además de fracturas en las dinámicas sociales debido a actuaciones arbitrarias, como la imposición acumulativa de multas y al autoritarismo implementado por el servicio de policía en aras de dar cumplimiento a sus funciones y al objeto de la ley.

De acuerdo con Mena (2017), esta problemática de discrecionalidad policial se vuelve mucho más amplia cuando se emiten juicios interpretativos en cuanto a la aplicación de la normatividad, los cuales derivan del desconocimiento de los procedimientos policivos, la estructura del código y los comportamientos contrarios a la convivencia por parte de la autoridades y la ciudadanía. En este sentido, se evidenció que, de los 150 891 casos, en un 28 % el inspector ratificó la medida impuesta al ciudadano por el policía, al encontrar elementos probatorios para definirlo de esta manera. A su vez, para el caso en que el inspector define no imponer la medida, atribuible posiblemente a que el procedimiento no se desarrolló de manera adecuada o no existen los elementos para definirlo de esta manera, se encuentra un 5 % del total de las medidas impuestas en los cinco años en mención. El inspector de policía, de acuerdo con el artículo 131, puede practicar una prueba pericial. En este sentido, se presentan también aspectos de gran relevancia, que no están especificados desde el aspecto jurídico y tienen que ver con la discrecionalidad policial, así como la eficacia de la normatividad y la práctica de una prueba pericial.

Este periodo de discrecionalidad impulsó a la institución policial a fortalecer la implementación del CNSCC con un enfoque cultural y pedagógico en el que las normas y los valores del servicio de policía y la ciudadanía son compartidos y fomentan la identidad colectiva. De esta forma, se construye un tejido social encaminado a garantizar la gobernabilidad, la seguridad y el bienestar de las comunidades, pues la imposición de sanciones de carácter económico a conductas contrarias a la convivencia no garantiza la reducción de acciones antijurídicas que perturban la convivencia e integridad de las personas (Ortega, 2019). Este

elemento de corresponsabilidad es esencial en la comprensión de la norma y el fomento de la cultura ciudadana. Así pues, para la Policía Nacional de Colombia, la función de exigir el cumplimiento de los deberes ciudadanos se articula con la formación de un policía civil con principios morales que progresivamente transforma la tradición autoritaria de la década de los noventa y del primer decenio del siglo XXI en una tendencia afable, basada en el respeto y la justicia, sobre todo en el contexto transicional de paz en Colombia, con diversas formas de expresión y comunicación sobre la importancia de alcanzar la armonía social mediante la autorregulación, la solidaridad, la cohesión y el deber colectivo (Congote Ochoa, 2003).

DISCUSIÓN

Normas para la convivencia en el ámbito sudamericano

La violencia y los comportamientos antisociales en las principales áreas metropolitanas de Brasil, Colombia, Ecuador, Chile y Argentina han demandado en los últimos años la creación y fortalecimiento de políticas públicas para la seguridad y convivencia ciudadana que involucran la transformación de los cuerpos de policía, pues las dinámicas sociales del siglo XXI requieren agentes intermediarios, negociadores y conciliadores con competencias de liderazgo, autorregulación e integridad moral. En el ámbito sudamericano, estas son las principales normas que garantizan la resolución de conflictos, la prevención de conductas que trasciendan al ámbito judicial y la recuperación de la confiabilidad y credibilidad en el accionar regulatorio de los funcionarios policiales.

De acuerdo con Bernal Ballesteros (2019), no es suficiente diseñar herramientas jurídicas para la prevención de la violencia social o los comportamientos faltos de civильdad sin contar con un código de ética enfocado en asegurar que la actividad de policía en la ciudadanía sea eficaz y efectiva. Según Carrión (2002), desde los años ochenta y noventa se ha intensificado la delincuencia en América Latina y el Caribe, así como los diversos factores de convivencia que afectan los diferentes escenarios urbanos y rurales. Así pues, tanto las herramientas jurídicas que buscan promover un convivencia pacífica, armoniosa y con buenos hábitos como los sistemas éticos policiales son fundamentales en la ejecución de procedimientos policiales para la resolución de conflictos, la aplicación de medidas pedagógicas y la prevención de conductas de carácter penal; y, de esta forma, reconocer al servicio de policía como un agente garante del respeto, un mediador y un promotor de diálogo que conlleve soluciones efectivas entre las partes del conflicto.

Para el caso del vecino país Perú, el código administrativo y de contravenciones de policía regula las contravenciones a la convivencia y el orden social. Dentro de sus postulados, se llevan a cabo las intervenciones por abandonar vehículos en las vías, circular con animales peligrosos sin adoptar las medidas establecidas, destruir o remover señales de tránsito, impedir que otros presencien el desarrollo de un espectáculo, realizar necesidades fisiológicas en la vía pública, exhibir armas de fuego al público y alterar el turno u orden de llegada para el ingreso a espectáculos. El fin del código es proteger los bienes jurídicos de la persona humana y de la sociedad, buscando la convivencia pacífica y armónica, y velando por el entorno, el respeto mutuo y la evolución social (Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú, 1999).

Uruguay cuenta con la Ley 19.120, denominada Faltas y Conservación y Cuidado de los Espacios Públicos, que establece sanciones para faltas y afectaciones a los espacios públicos, entre ellas, el estado de embriaguez en el espacio público, instigar a la mendicidad, arrojar basura a la vía pública, participar en competencias de vehículos sin autorización, vandalismo, realizar necesidades fisiológicas en los espacios públicos tanto urbanos como suburbanos y pernoctar en los espacios públicos. El fin de la norma es erradicar las conductas que alteren, perturben o lesionen la convivencia ciudadana (Ley 19.120, 2013).

Argentina cuenta con el código contravencional mediante la Ley 1472 (2021) de la misma provincia. En su libro segundo identifica comportamientos que son sancionados mediante

multas, trabajo de utilidad pública e incluso arresto cuando se incurre en alguna de las siguientes conductas: pelea en lugar público, arrojar sustancias dañinas a lugar público, estampar o azuzar animales, obstaculizar la movilidad, suministrar material pornográfico a menores, discriminación, alterar sepulturas, cuidar coches sin autorización legal, ofertar o demandar sexo en espacios públicos, impedir espectáculos públicos.

Para el caso de Costa Rica, se maneja un concepto de convivencia más amplio, en atención a que dicho país no tiene Ejército. Por lo tanto, en el año 2013 se presentó un informe nacional de desarrollo humano denominado *Aprendiendo a vivir juntos: convivencia y desarrollo humano en Costa Rica* (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013), en el cual se propone que la convivencia debe basarse en el diálogo, la confianza y la solidaridad y fundamentarse como una dinámica interpersonal y social que permita a todas las personas sentirse parte de una sociedad y disfrutar de los derechos humanos. No obstante, no se encontró un cuerpo normativo. Sin embargo, el informe establece las dinámicas para la vida en común, las relaciones entre las personas y otros vínculos más complejos.

Santiago de Chile cuenta con leyes de carácter general, como el Código Penal y el Código Civil. Sin embargo, ambos incorporan reglamentos que guardan relación con el comportamiento social y sirven de marco general para las ordenanzas municipales. La ciudad tiene una particularidad: ha sido conformada por varios municipios que paulatinamente se han ido incorporando a la capital. Ello ha hecho que las normas de convivencia se reflejen a nivel nacional. Dicho conjunto de municipios se conoce como el gran Santiago. Dentro de las normas, hay temas relacionadas con el consumo y expendio de bebidas alcohólicas (Ley 19925, art. 41); y otras vinculadas con la alteración o daño al orden público, el cuidado de los bienes de uso público y el daño de bienes a los particulares (Ley Penal, arts. 495 y 496) (Código Civil, 2000).

Convivencia ciudadana

La convivencia es el credo de la reciprocidad protocolizada y el garante del respeto de los derechos entre las personas, en donde la justicia juega un papel inclusivo y futurista del conglomerado social, en concordancia con la ejecución constante en la búsqueda del perfeccionamiento del crecimiento económico, social, cultural o político entre comunidades que se sitúan de forma dividida según el contexto geográfico en un Estado. Para Páramo y Burbano (2019), la convivencia es una serie de condiciones indispensables para que las personas puedan disfrutar de sus derechos en su pleno ejercicio, resaltando la cohesión social.

Seguridad ciudadana

Para Acero (2021), experto en seguridad pública, existen países con políticas que priorizan la seguridad nacional y la consolidación de una fuerza pública que garantice la soberanía de un Estado, descuidando de alguna manera la seguridad local, que es en la carga de contrarrestar la criminalidad y la violencia con el fin de lograr una sana convivencia. Por esta razón, el preámbulo de la Constitución Política de Colombia establece que una de las finalidades hacia el pueblo colombiano es asegurar, entre otras, la convivencia ciudadana dentro de un marco jurídico, democrático y participativo. Asimismo, hace alusión obligatoria a los deberes y obligaciones ciudadanas en el ejercicio responsable de los derechos y libertades otorgados por la Constitución, los cuales implican la prevalencia de los valores sociales, el respeto por las diferencias y el buen comportamiento ciudadano.

De tal forma que la Ley 1801 de 2016, actual CNSCC, expedida en virtud del poder de Policía otorgado al Congreso de la República, dejó sin vigencia el Decreto Ley 1355 de 1970, y se dio a conocer en el marco de un contexto de reformas enfocadas en la superación del conflicto armado y la transición a la paz, con el interés de lograr apropiación en la ciudadanía para el cumplimiento de la misma, por lo cual, mediante la Ley 2000 de 2019, se generó un artículo que menciona lo siguiente: “El título del Código Nacional de Policía y Convivencia,

quedará así: ‘Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana’, y así en todos los artículos de esta ley en los que aparezca dicha expresión”, en aras de lograr mejor comprensión por parte de la comunidad para entender que la convivencia ciudadana tiene corresponsabilidad con la ciudadanía tanto en el cumplimiento de la normatividad vigente como en su rol educativo de nuevas generaciones y apoyo a las autoridades en el cumplimiento de la norma (Atenasio 2019; Barrios 2019; Burbano, 2009; Echeverri et al. 2019; Gómez y Baracaldo, 2007; Paz, 2009).

Esta ley contiene categorías asociadas a la convivencia, la seguridad, la tranquilidad, el ambiente y la salud pública, y establece el deber de sus habitantes de comportarse de manera favorable a ella, evitando los comportamientos contrarios a la convivencia; además, fija las sanciones ante el incumplimiento. No obstante, este nuevo código trajo consigo la discrecionalidad de los agentes del orden en la toma de decisiones en los procedimientos. En este sentido, se definió como objeto de estudio la ciudad de Manizales, teniendo en cuenta las encuestas de percepción de seguridad ciudadana y los informes de Cómo Vamos, por encontrarse, en los últimos cuatro años, arriba del 70 % frente a la percepción de seguridad, por encima de todas las ciudades del estudio.

Los hallazgos generados por la investigación evidencian brechas entre el espíritu mediante el cual se definió la Ley 1801 desde lo preventivo y su aplicabilidad; su alta incidencia observada en comparendos afines a temas como el espacio público y el consumo de sustancias, en contraste con el bajo nivel de recaudo (solo 1 %), genera limitaciones para el desarrollo de las actividades pedagógicas sugeridas por la misma. En este sentido, se reafirman las críticas que se realizan a las políticas punitivas frente a la eficacia simbólica de las normas, pero su ineficiencia material. Por otra parte, si bien la implementación generó en principio traumatismos frente a su desarrollo por el desconocimiento normativo, así como incomprendición y mala imagen para la Policía Nacional, frente a la discrecionalidad del funcionario de policía a partir de su idoneidad, según se evidencia, el estado de las medidas correctivas fue ratificado por el inspector de policía.

Frente a la efectividad respecto a la cultura ciudadana de la aplicación de las multas y la efectividad de la administración de comparendos para mejorar la cultura ciudadana, podría decirse que no es visible mediante estos datos y se requeriría efectuar análisis comparativos con otras ciudades para verificar ello. Se esperaría que no fuese necesario aplicar medidas y que las actuaciones adecuadas para el respeto en el relacionamiento, así como el reconocimiento de la corresponsabilidad ciudadana, como lo plantean Palomo y Gallego (2023), sean esenciales para garantizar la efectividad en su aplicación.

Por otra parte, la discrecionalidad policial por medio de la imposición de la multa, con relación a otras herramientas pedagógicas, genera una acción centrada en la multa, con incidencia en derechos fundamentales asociados con la imposición de cargas económicas a grupos poblaciones en los que se evidenció que, en su gran mayoría, se trata de jóvenes sin capacidad de pago y que, a su vez, no acceden a los mecanismos de medicación, lo cual genera un círculo de estigmatización a grupos poblacionales e impacta igualmente en no lograr la generación de cultura ciudadana. Ello afecta de manera directa la legitimidad institucional, indispensable para garantizar la seguridad.

CONCLUSIONES

Se observó un aumento sostenido en la imposición de comparendos, inicialmente con 4838 y culminando el 2021 con 19 289, lo cual refleja no solo la actividad policial, sino la comprensión y apropiación de la norma por la ciudadanía, así como el agotamiento de las etapas pedagógicas iniciales. La brecha entre la imposición de las medidas y el recaudo efectivo, con un pago del 1 % y el 32 % en proceso, funciona como control simbólico, pero sin fuerza coercitiva en términos administrativos y económicos.

El mayor número de comparendos se concentra en el artículo 27 (porte de armas cortopunzante y riñas), y el segundo eje se centra en el consumo y porte de sustancias en sitios públicos, especialmente en el año 2021. Respecto al impacto sociodemográfico, se advierte que las personas de entre dieciocho y veintinueve años son los principales destinatarios de las medidas (más de 500 000 registros). Inquieta la capacidad de pago de esta población y los temas relacionados con el desarrollo de la personalidad, así como la imagen institucional respecto a este rango poblacional. A su vez, se evidencia cómo el fenómeno de convivencia no es uniforme en la ciudad; la comuna de San José y la Ciudadela del Norte concentran la operatividad.

Si bien el 5 % es desestimado por los inspectores, se percibe autoritarismo respecto a su imposición, contrariamente a la misionalidad policial de ser más civil, cercana y proactiva para evitar fracturas en el tejido social. Los resultados de la investigación demuestran que con la sanción económica no es suficiente, ni se garantiza el fortalecimiento de la cultura ciudadana, por lo que es indispensable establecer procesos paralelos de corresponsabilidad, así como ejercicios de mediación y corresponsabilidad, los cuales actualmente son subvalorados, respecto a la multa. El análisis de los datos evidencia que los fenómenos se presentan prioritariamente en horario nocturno y los fines de semana, en horarios después de las 4:00 p.m., aspecto que denota una planeación del servicio de policía, en correspondencia con esta necesidad.

Contribución de los autores

OEFR: curación de datos, metodología.

MLGB: análisis formal, escritura-borrador original.

CAHO: administración del proyecto.

JDGV: recursos, adquisición de financiación.

LVVB: redacción, revisión y edición.

Fuentes de financiamiento

Esta investigación fue financiada por la Policía Nacional, Dirección de Educación Policial.

Conflictos de interés

Los autores declaran no tener conflictos de interés.

REFERENCIAS

- Acero, H. (2021). *Planeación de la convivencia y seguridad ciudadana*. Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fescaribe/18295.pdf>
- Atenasio, D. (2019). Co-responsibility for Individualists. *Res Pública*, 25, 511-530. <https://doi.org/10.1007/s11158-018-09409-w>
- Barrios, J. A. (2019). Participación comunitaria y corresponsabilidad social para fortalecer la seguridad ciudadana. *Prohominum*, 1(2), 56-70. <https://acvenisproh.com/revistas/index.php/prohominum/article/view/30>
- Bernal Ballesteros, M. J. (2019). La función policial desde la perspectiva de los derechos humanos y la ética pública. *Revista IUS*, 13(44), 251-279. <https://doi.org/10.35487/rius.v13i44.2019.441>
- Burbano, A. M. (2009). La convivencia ciudadana: su análisis a partir del “aprendizaje por reglas”. *Revista Colombiana de Educación*, (57), 28-45. <https://doi.org/10.17227/01203916.7587>
- Carrión, F. (2002). *De la violencia urbana a la convivencia ciudadana*. En F. Carrión. (Ed.), *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?* (pp. 13-58). FLACSO, Sede Ecuador. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/45069.pdf>
- Castillo, J., y Ayala, S. (2019). *El Código Nacional de Policía y Convivencia y sus efectos sobre la convivencia y la actividad económica*. Fundación Ideas para la Paz. http://ideaspaz.org/media/website/como_va_implementacion_codigo_policia.pdf
- Código Civil. 16 de mayo de 2000 (Chile). <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1803.pdf>

- Congote Ochoa, B. (2003). Cultura autoritaria, impermeabilidad política y “cultura de la violencia”. El caso de Colombia. *Estudios Socio-Jurídicos*, 5(2), 276-307. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/255/214>
- Echeverri, J., Gallego, L., y Silva, S. (2019). Ciencias del comportamiento y gobernanza colaborativa: experiencias de cultura ciudadana en Medellín, Colombia. *European Public & Social Innovation Review*, 4(1), 53-63. <https://epsir.net/index.php/epsir/article/view/104>
- García Parra, Y. I. (2018). El poder de policía en el nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia, Ley 1801 de 2016. *Pensamiento Jurídico*, (47), 201-233. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/peju/article/view/61050>
- García Perilla, J. C., y Devia Garzón, C. A. (2018). Cultura y violencia en Latinoamérica: ¿qué hacer desde la seguridad ciudadana? *Revista Logos, Ciencia & Tecnología*, 10(1), 158-174. <https://doi.org/10.22335/rct.v10i1.597>
- Gómez, C. P., y Baracaldo, E. (2007). La corresponsabilidad: una estrategia para la convivencia y la seguridad ciudadana en la Policía Nacional de Colombia. *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (2), 99-111. <https://www.redalyc.org/pdf/5526/552656564005.pdf>
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, M. de P. (2018). *Metodología de la investigación* (6.^a ed.). McGraw-Hill.
- Ley 1472. Código Contravencional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2021, 30 de diciembre). Banco Central de la República Argentina. <https://mpfc Ciudad.gob.ar/storage/archivos/0f8841bfc2abdec94396c773095bf6d5.pdf>
- Ley 1801 de 2016. Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. (2016, 29 de julio). Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial No. 49.949. http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1801_2016.html
- Ley 19.120. Faltas y conservación y cuidado de los espacios públicos. (2013, 20 de agosto). Cámara de Representantes de la República Oriental de Uruguay. D.O. 28 ago/013 - N° 28787. <https://docs.bvsalud.org/leisref/2018/03/199/alcohol-ley-no-19120.pdf>
- Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú. (1999, 14 de diciembre). Congreso de la República del Perú. https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_per_org_pnp.pdf
- Madrid Garcés, P. J. (2024). Ley 1801 de 2016 y retos del control urbanístico: el caso del municipio de Girardota (2016-2021). *Revista de Derecho*, (62), 31-52. <https://doi.org/10.14482/dere.62.001.492>
- Martínez, J. (2011). Métodos de investigación cualitativa. *Silogismo*, (8). <https://www.studocu.com/co/document/universidad-el-bosque/medicina-interna/metodos-de-investigacion-cualitativa-martinez/23597329>
- Mena, C. R. (2017). Política Integral de Transparencia Policial, un marco de actuación de los policías de Colombia. *Transparencia Policial*, (1), 10-13.
- Ortega, R. (2019). *Retos y dificultades en la implementación y aplicación del Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana en los municipios de la región centro del norte de Santander* [Tesis de pregrado, Universidad de Santander]. Repositorio Institucional UDES. <https://repositorio.udes.edu.co/server/api/core/bitstreams/a4b3fdce-4551-46d0-8897-ef51cf74daa0/content>
- Pacherres Ruiz, A. Y. (2024). Gestión de políticas públicas y seguridad ciudadana: una revisión sistemática. *LATAM, Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades*, 5(4), 3145-3156. <https://doi.org/10.56712/latam.v5i4.2487>
- Palomo, M. Y., y Gallego Betancourth, M. (2023). Corresponsabilidad ciudadana como mecanismo para el fortalecimiento de la convivencia en una localidad de Bogotá. *Territorios*, (49), 1-24. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.11729>
- Páramo, P., & Burbano, A. (Comps.). (2019). *Convivencia ciudadana en ciudades latinoamericanas*. Universidad Pedagógica Nacional.
- Paz, A. (2009). *El policía, líder de la comunidad para el logro de la convivencia y seguridad ciudadana* [Trabajo de grado para optar el título de especialista en Pedagogía e Investigación en el Aula, Universidad de La Sabana]. Repositorio Institucional Universidad de La Sabana. <https://intellectum.unisabana.edu.co/handle/10818/1393>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2013). *Informe nacional sobre desarrollo humano 2013. Aprendiendo a vivir juntos: convivencia y desarrollo humano en Costa Rica*. <https://dds.cepal.org/re-desoc/publicacion?id=3352>

Prada Méndez, L. B. (2021). *¿El Código Nacional de Policía y su relación con el derecho fundamental a la paz?: una perspectiva más allá del Estado Policía* [Trabajo opción de grado, Universidad Militar Nueva Granada]. Repositorio Institucional UMNG. <https://repository.umng.edu.co/server/api/core/bitstreams/1cf7e8c3-2a73-4d8f-bd3f-90368f5183d5/content>

Trindade, A., y Grossi, M. S. (2011). Controlando a atividade policial: uma análise comparada dos códigos de conduita no Brasil e Canadá. *Sociologias*, 13(27), 342-381. <https://www.redalyc.org/pdf/868/86819458013.pdf>

Vivas Buitrago, J. F. (2023). *El Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana en Colombia y sus avances jurisprudenciales* [Tesis de pregrado, Unidad Central del Valle del Cauca]. Repositorio Institucional UCEVA. <https://repositorio.uceva.edu.co/bitstream/handle/20.500.12993/4598/TG-jvivas.pdf>

Correspondencia



Martha Gallego Betancourth



martha.gallego1092@correo.policia.gov.co