

Seguridad, policía y desigualdad

Encuesta ciudadana en
Bogotá, Cali y Medellín



Miguel Emilio La Rota Uprimny
Carolina Bernal Uribe

SEGURIDAD, POLICÍA Y DESIGUALDAD

ENCUESTA CIUDADANA EN BOGOTÁ, CALI Y MEDELLÍN

Seguridad, policía y desigualdad

Encuesta ciudadana en
Bogotá, Cali y Medellín

Miguel Emilio La Rota Uprimny
Carolina Bernal Uribe

CoLección
Dejusticia

La Rota Uprimny, Miguel Emilio, Carolina Bernal Uribe

Seguridad, policía y desigualdad. Encuesta ciudadana en Bogotá, Cali y Medellín. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2013

140 p; 15 x 24 cm (Colección Dejusticia)

ISBN 978-958-57978-3-3

1. Policía-Colombia 2. Seguridad ciudadana 3. Desigualdad 4. Plan cuadrantes 5. Efectos diferenciados 6. Población afrocolombiana

Este trabajo se desarrolló gracias al apoyo de Open Society Foundations

ISBN 978-958-57978-3-3

Preparación editorial
Marta Rojas

Maqueta de la colección
Martha Isabel Gómez

Revisión de textos
María José Díaz Granados

Cubierta
Alejandro Ospina

Impresión
Ediciones Antropos

Primera edición
Bogotá, D.C., octubre de 2013

Este texto puede ser descargado gratuitamente
en <http://www.dejusticia.org>

© Dejusticia, 2013
Carrera 24 N° 34-61, Bogotá D. C.
Teléfono: 608 3605
www.dejusticia.org

Este documento hace parte de un proyecto financiado por la Open Society Foundations, mediante el cual Dejusticia investiga la relación entre las políticas de seguridad y la desigualdad en Colombia. El proyecto busca i) analizar las diferentes relaciones teóricas y empíricas entre estas dos variables, ii) identificar empíricamente si las políticas de seguridad inciden de manera desigual y desproporcional entre distintos grupos poblacionales, en particular aquellos con mayores niveles de vulnerabilidad, y iii) hacer recomendaciones de política pública dirigidas a alcanzar programas efectivos en el tratamiento de las conductas delictivas y, a la vez, que eviten afectar desproporcionadamente a grupos vulnerables, y favorezcan la igualdad de todos los grupos poblacionales.

Este documento responde a la necesidad de tener información generalizable acerca del comportamiento de la policía frente a la población civil, identificada en la primera parte del proyecto. Tras analizar la normatividad penal, los niveles de reclusión carcelaria, la efectividad de la investigación penal y el juicio, y el comportamiento policial, nos concentramos en la política policial que constituye un eslabón primordial en el impacto que tiene la política de seguridad respecto de personas de diversos grupos vulnerables. Del examen de la información cualitativa acerca del comportamiento policial concluimos que la ausencia de datos confiables para la evaluación del desempeño policial es el obstáculo más importante para realizar el diagnóstico acerca de la relación entre políticas de seguridad y desigualdad.

Contenido

<u>Resumen ejecutivo</u>	<u>8</u>	<u>Conclusiones</u>	<u>118</u>
Introducción: antecedentes, metodología y limitaciones	22	<u>Referencias bibliográficas</u>	<u>122</u>
Antecedentes de la investigación	24	Anexo.	
Encuestas acerca de comportamiento policial y desigualdad	36	<u>Formulario de la encuesta</u>	<u>128</u>
Metodología y principales limitaciones del ejercicio	44		
Capítulo 1 Hallazgos	54		
Experiencia con la policía	55		
Percepción de seguridad y del desempeño de autoridades	77		
Victimización y conocimiento de programas policiales	91		
Capítulo 2 Diferencias detectadas y sus implicaciones	104		
Desigualdad en la distribución de políticas de seguridad y policía	105		
Experiencias con actuaciones concretas de la policía	109		
Implicaciones para la Policía Nacional	111		

Resumen ejecutivo

La Encuesta de Policía y Desigualdad (EPD) toma una muestra representativa de la población mayor de 12 años de Bogotá, Cali y Medellín y, además, una muestra representativa de la población afro en estas ciudades. La encuesta mide la forma como son vividos y percibidos varios aspectos de las políticas de seguridad, en particular los policiales. Busca evidencia cuantitativa básica acerca de si estos servicios favorecen o afectan de manera distinta a personas de grupos en desventaja, como las mujeres, las personas afro y los indígenas, o de estratos socioeconómicos bajos.

Los diferentes aspectos policiales analizados incluyen la victimización y su correspondiente denuncia (o ausencia de ella), la percepción de seguridad y el conocimiento acerca de programas policiales básicos, la satisfacción con el desempeño, y la confianza en diferentes autoridades de justicia y policía.

Múltiples investigaciones miden la victimización y la percepción de seguridad en las ciudades colombianas. En dichos aspectos la presente encuesta aporta evidencia adicional que puede ser tomada en cuenta. El principal aporte de esta investigación es el grupo de preguntas acerca de la experiencia de las personas con las actividades diarias de la policía, que incluyen la cantidad de ocasiones en las que estas son abordadas y retenidas por agentes, y la calidad y los eventuales abusos durante los contactos con autoridades policiales.

Los principales hallazgos de la encuesta son los siguientes:

Búsqueda de servicios policiales

Según los resultados de la EPD, un poco menos de un quinto de las personas encuestadas acudieron a la policía buscando la prestación de algún tipo de servicio policial. Esto sucede en igual proporción entre mujeres y hombres, y entre afros e indígenas, y el resto de personas. Las personas acuden a la policía principalmente para denunciar un delito y para advertir de una situación sospechosa.

Acuden a la policía en una mayor medida las personas que residen en estratos I, II y III en comparación con las de estratos IV, V y VI. Lo cual puede indicar, ya sea que las personas de estratos bajos tienen más necesidades que pueden ser resueltas por las autoridades policiales; o bien, que tienen más confianza para hacerlo.

Al calificar los servicios prestados, un poco menos de dos tercios de quienes acudieron a la policía reportan que recibieron servicios malos o muy malos, niveles de insatisfacción que no cambian respecto de las minorías étnicas o raciales. Pero sí son mucho mayores para las mujeres, y tienen diferencias significativas por estratos: quienes menos reportan haber recibido un mal servicio son las clases bajas y altas, en comparación con las medias. Las que califican de forma menos mala los servicios son los estratos IV a VI.

Contactos cuando la policía aborda a las personas

También, un quinto de las personas encuestadas fueron abordadas por la policía en el espacio público. La mayoría de estos contactos se concentran en un grupo reducido de personas: en promedio, un 20% fue abordado en un poco menos de dos ocasiones. Alrededor de la mitad de estas personas fue contactada una sola vez, el 15% lo fue dos veces, y un cuarto de ellas fue abordado tres o más veces.

Los hombres dicen ser contactados en el doble de ocasiones que las mujeres. Y las personas afrodescendientes o miembros de comunidades indígenas reportan tener un tercio más

de estos contactos que el resto de las personas. Esto confirma las hipótesis provenientes de investigaciones cualitativas que describen la percepción de las personas afro de que la policía se concentra más en ellas. Así mismo, las personas de mayor estrato son abordadas menos que las de estratos medios y bajos. No solo porque una menor proporción de los estratos V y VI son abordados por la policía; también porque a medida que aumenta el estrato disminuye la proporción de personas abordadas en tres o más ocasiones.

Por su parte, quienes tenían al menos una característica de atuendo o apariencia relativa a subculturas urbanas reportan de manera consistente un mayor nivel de contactos con la policía; algunos con diferencias muy elevadas, tales como los hombres con pantalones entubados, quienes fueron abordados por la policía en una proporción del doble de quienes no portaban dicha prenda. Quienes tienen apariencias juveniles inusuales también reportan haber sido abordados en un promedio mayor de ocasiones, incluso en un nivel promedio de tres ocasiones para quienes tienen tatuajes visibles. Alrededor de la mitad de estas últimas personas, o quienes portan pantalón ancho estilo rapero o ropa negra estilo metalero, fueron abordados por la policía en tres o más ocasiones. En este sentido, los que portaban uno o varios de los atuendos o apariencias urbanas fueron abordados por la policía en una proporción equivalente al doble de los contactos de quienes no tenían tal apariencia.

Esto sugiere que la policía tiene como objetivo, al menos parcial, a las personas con los aspectos citados. Lo cual no parece del todo razonable, al menos teniendo en cuenta que muchas de las apariencias mencionadas son portadas por todo tipo de jóvenes, y no necesariamente representan un factor de riesgo de comportamiento criminal. La desproporción mencionada parece mostrar una tendencia de la policía a fijarse en lo poco común y no en lo peligroso, quitándole su justificación desde la estrategia de prevención, y poniendo en riesgo el derecho al libre desarrollo de la personalidad y la libertad de expresión de algunas personas.

La mayoría de contactos sucedió en la calle mientras la persona caminaba. La policía solicitó documentos, y en menor medida requirió al ciudadano, lo cuestionó por alguna razón y le pidió que se fuera del lugar. En muy pocas ocasiones (dos de cada cien) el contacto respondió a una pelea o a otra situación de riesgo para las personas.

Un poco menos de la mitad de quienes fueron abordados por la policía se encontraban caminando; alrededor de un décimo estaba manejando automóvil, estaba sentado y desocupado o se encontraba trabajando; el 6% disfrutaba de actividades sociales nocturnas.

Por su parte, en un cuarto de los contactos las personas afro e indígenas fueron abordadas cuando estaban trabajando, en comparación con un 7% para el resto de personas. Por lo que es posible que los contactos de la policía tengan un mayor poder de irrupción en la vida cotidiana de dichas personas.

La mayoría de contactos sucedieron cuando la persona se encontraba sola (43% de los casos) o acompañada de una persona (19%). En el 15% de los contactos la persona tenía dos acompañantes; en un 9% tenía tres acompañantes y en un 12% se encontraba con cuatro o más personas. Es decir, la policía en Bogotá, Cali y Medellín suele hacer contacto con personas solas o con pocos acompañantes, algo que puede parecer menos riesgoso en términos de prevención del crimen.

En cuanto a la calidad de los contactos, los resultados son malos. La mitad de quienes fueron abordados por la policía consideran que fueron tratados de forma irrespetuosa; un tercio estima que sufrió una agresión: el 16% de las personas contactadas recibió insultos, el 7% fue amenazado y el 6% fue agredido físicamente. Estos son niveles altos de experiencias de abusos, si se tiene la expectativa de una fuerza policial respetuosa de los derechos de los ciudadanos en la realización de sus operaciones, para la que dichas situaciones deben ser totalmente excepcionales.

En comparación con los hombres, las mujeres no reportan diferencias en los niveles de respeto o de agresión de agentes

durante los contactos. Pero sí parecen sufrir mayores niveles relativos de ataques físicos y menores de amenazas.

Los afrocolombianos e indígenas expresan una peor calificación del comportamiento policial, pues casi el 60% de ellos lo considera irrespetuoso, en comparación con el 51% de las demás personas. Esto no sucede para la variable de agresiones, para la que no constatamos diferencias significativas entre los dos subgrupos. Aunque, una vez agredidas, las personas afro o indígenas reportan un mayor nivel relativo de insultos, en comparación con las amenazas y las agresiones físicas.

Lo anterior permite concluir que las personas afro o indígenas sienten que son irrespetadas en mayor medida, son agredidas en la misma medida, pero al serlo, lo son de manera que parece menos grave, al sufrir más insultos pero menos amenazas y agresiones físicas.

Al comparar por estratos concluimos que la percepción de irrespeto disminuye a medida que suben los estratos. Parece no haber diferencias respecto de los niveles de agresión. Pero sí existen distinciones en relación con el tipo de agresión, pues las personas de estratos altos reciben menos insultos y más amenazas.

Retenciones

Una vez las personas entran en contacto con la policía existe la posibilidad de que sean retenidas temporalmente. El 7% de quienes que fueron abordados por la policía terminaron en dicha situación, proporción que se reporta mayor para los hombres que para las mujeres, y para las personas de estratos bajos en comparación con los medios o altos. No parece estadísticamente diferente para las personas afro o indígenas.

La experiencia de las personas retenidas también es bastante negativa. Tres cuartos de ellas consideran que fueron irrespetadas. Y siete de cada diez retenidos afirma haber sido agredido de alguna manera, la mitad de ellos con insultos, un 45% con agresiones físicas y un cuarto con amenazas.

Aunque las personas encuestadas puedan tender a sobervalorar la experiencia negativa de la retención, estos datos reflejan un grave problema en el trato de la policía con quienes supuestamente deben proteger. Sin duda, las retenciones son situaciones difíciles, pues muchas se desarrollan en contextos de confrontación con el retenido. Pero la policía debe prever estas dificultades y contar con el entrenamiento para manejar estas circunstancias con respeto y sin acudir a la agresión.

Percepción de seguridad

Las personas encuestadas perciben un mayor nivel de seguridad al referirse a su barrio que a su ciudad. Mientras que el 38% de los encuestados se siente seguro en su ciudad, ello sucede con el 53% de quienes se refieren a su barrio. Así, los datos reflejan que las personas en promedio consideran que la seguridad en su entorno es mejor que en el resto de la ciudad.

No se constatan diferencias significativas entre hombres y mujeres, o entre las minorías étnicas y raciales, y las demás personas. Por el contrario, la tabla 17 muestra diferencias significativas entre estratos, sobre todo entre los más bajos y los más altos. Los grupos de clase media tienen una percepción de seguridad mejor, aunque no mucho, que la de los estratos pobres, pero mucho peor que la de los estratos V y VI. Así, según este análisis, las diferencias en la percepción de seguridad están asociadas a la situación socioeconómica de las personas —medidas a partir de los estratos— y no a cuestiones de género o relativas a la pertenencia a minorías raciales y étnicas.

Las razones de la inseguridad también son diferentes entre estratos. En comparación con los demás estratos, una mayor proporción de personas de estratos altos considera que los problemas más graves de seguridad de su barrio son los asaltos a residencias o los robos de carros. Una menor proporción de estos reporta sufrir por la existencia de pandillas, la comisión de homicidios, los atracos de tiendas de barrio, el tráfico de drogas o las violaciones.

Percepción del desempeño de la policía

Este asunto depende de la percepción general de las personas encuestadas —y no de experiencias concretas como con los contactos o las retenciones—. La encuesta revela una baja satisfacción de las personas con el desempeño de la policía; más de dos tercios se encuentran de alguna manera insatisfecha con estas labores. Casi la mitad estima que merecen la peor calificación.

Las mujeres tienen una peor impresión de las labores policiales en el barrio. Observamos también calificaciones más favorables para los estratos altos. Y las personas afro o indígenas parecen tener una percepción menos mala de las labores policiales.

Percepción del desempeño de autoridades judiciales

La encuesta solicita calificar el desempeño de seis autoridades o entidades en sus labores en materia de seguridad. Para casi todas las entidades la mayoría de quienes responden asignan una calificación mala en vez de buena. Esto sucede con el Gobierno Nacional (30 frente a 13%), la Policía Nacional (24 frente a 17%), la FGN (24 frente a 18%), y la Alcaldía de la ciudad correspondiente (32 frente a 19%). Las autoridades que salen bien libradas son las comisarías de familia (cuya calificación es 18% negativa frente a 26% positiva) y el Ejército Nacional, que parece muy popular (16 frente a 47%).

Una menor proporción de mujeres califican mal a la policía y al ejército. Mientras que más hombres califican bien a la FGN.

A su vez, los afrodescendientes o miembros de grupos indígenas tienen una peor impresión de las comisarías de familia. La calificación de ninguna otra autoridad u organización muestra diferencias entre estos grupos.

Para la Comisaría de Familia, la calificación positiva disminuye con el estrato, probablemente alimentada por quienes no tienen conocimiento acerca de dichas instituciones, cuya proporción aumenta con el estrato. Para el Ejército Nacional

la imagen positiva se mantiene a lo largo de los estratos, aunque disminuye a partir del IV. Para las alcaldías, en el estrato I las calificaciones positiva y negativa se encuentran a la par. Pero a medida que los niveles socioeconómicos aumentan, la calificación positiva se desploma y la negativa se incrementa fuertemente.

Confianza en diferentes aspectos del sistema de justicia

Los datos reflejan un alto nivel de desconfianza en el sistema de justicia. Menos de un quinto de las personas confía en la capacidad del sistema de administración de justicia. Menos de un tercio se fían de su capacidad de sancionar a los delincuentes, o de controlar o reducir los delitos. Y un poco más de un tercio confía en el desempeño de la justicia para proteger los derechos de las víctimas o los procesados. Así, la confianza es menos baja al tratarse de preguntas más abstractas relativas a la protección de los derechos de los ciudadanos, en comparación con las preguntas que se refieren directamente a los esfuerzos de judicializar a los delincuentes, prevenir el delito, o prestar servicios de justicia.

Las mujeres tienen una ligera menor confianza en el desempeño de la justicia para proteger los derechos de las víctimas, y para controlar y reducir los delitos.

Los afros e indígenas tienen menos confianza que los demás en la capacidad de las autoridades para proteger y respetar los derechos, tanto de procesados como de víctimas, y en sentido contrario, una mayor confianza en cuanto al control y la reducción de los delitos. Esto sugiere que en estos grupos existe una mayor confianza con la efectividad —al menos preventiva— de la justicia, en comparación con su respeto por la persona.

Finalmente, en esta pregunta no parecen presentarse las diferencias tan marcadas entre estratos observadas para otros aspectos de la encuesta.

Victimización y denuncia

El 26% de las personas encuestadas sufrió un delito en el último año. El 56% tiene familiares o amigos que estuvieron en dicha situación en el mismo periodo de tiempo. A su vez, de todos estos casos de delincuencia, el 59% fue realizado con violencia.

Los niveles de victimización no cambian entre mujeres y hombres. Pero como víctimas las mujeres sufren actos de violencia en más casos que los hombres (62 frente a 55%).

Los afrocolombianos e indígenas señalan ser víctimas de delitos en una proporción igual al resto de encuestados. Pero curiosamente reportan un mayor nivel relativo de familiares o amigos cercanos que fueron victimizados. ¿A qué puede deberse dicha disparidad? Una posibilidad es que exista un mayor subregistro de delitos en esta población, que queda al descubierto con el registro de delitos vividos por las demás personas cercanas. De esta forma, las personas subreportarían la victimización de las personas cercanas en una medida menor de lo que lo hacen respecto de los delitos vividos personalmente.

Al comparar por estratos no se distinguen diferencias estadísticamente significativas para la victimización individual. En cambio, la victimización de familiares o amigos cercanos aumenta del 42% de las personas en estrato I, a 54% en estrato III, para bajar a 45% en estratos V y VI. El uso de la violencia en los delitos disminuye de 69% de los casos en el estrato I, a 49% en el estrato IV.

Denuncia de victimización

Alrededor de la mitad de aquellos que sufrieron un delito —incluidas las personas encuestadas y a sus familiares o amigos— denunciaron el hecho ante las autoridades.

Casi un 40% de quienes no denuncian se abstienen por la falta de confianza con las autoridades. Un quinto deja de hacerlo pues considera que no cuenta con suficientes pruebas, algo que sorprende dada la importancia de la denuncia —y

la obligación de las autoridades de recibirla— aun cuando no se tengan pruebas para perseguir exitosamente el caso particular. Y cerca de otro quinto deja de denunciar pues el delito no fue lo suficientemente grave —consideró que no valía la pena—.

Por otro lado, la principal razón por la que las personas indican que realizaron una denuncia es el deber de hacerlo, independientemente de cualquier expectativa práctica. Dicha justificación es reportada por un tercio de quienes acudieron a una autoridad.

Los niveles de denuncia no son diferentes entre hombres y mujeres. Pero sí lo son entre afros e indígenas, que denuncian menos delitos que el resto de personas (45 frente a 53%).

Conocimiento del Programa de Cuadrantes

Alrededor de la mitad de las personas conocen el Programa de Cuadrantes —oficialmente, el Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes—, algo que puede ser calificado de exitoso para cualquier política pública. Sin embargo, el 56% de las personas que conocen del Plan no saben el número de su cuadrante y desconocen cómo comunicarse con él; es decir, tienen una información básica acerca de la política de seguridad, pero no cuentan con suficientes datos que les permitan utilizarlo de manera rápida y eficaz. Ello resulta en que solo entre un cuarto y un quinto de las personas encuestadas cuentan con un *conocimiento efectivo* del programa, algo que parece insuficiente para este proyecto.

Dicha situación es peor para las mujeres. Una proporción de nueve puntos porcentuales mayor de hombres conocen el programa. Aunque una vez conocido del Plan, hombres y mujeres tienen un conocimiento efectivo en una misma proporción. Lo que resulta en que el total de hombres que cuentan con un conocimiento útil es casi cuatro puntos porcentuales adicionales al de mujeres.

Además, los estratos bajos tienen un menor conocimiento detallado sobre el funcionamiento de su cuadrante.

Diferencias por grupos e implicaciones para las políticas de seguridad y policía

Además de los altos y generalizados niveles de abusos policiales que los encuestados reportaron, la EPD detecta algunas diferencias en la manera como las políticas de seguridad son recibidas —que se dan particularmente entre estratos— y en la forma como las medidas policiales afectan a las personas de distintos grupos —que son más intensas respecto de afros e indígenas y de jóvenes con apariencias de subculturas urbanas—.

Recapitulando, los datos muestran algunas diferencias en la manera como las personas de los grupos mencionados reciben algunos servicios de seguridad. Para ellas, la implementación de algunos programas de seguridad tiene menos éxito —como sucede con el Plan de Cuadrantes para las mujeres y los estratos bajos—, los resultados parecen ser peores —para las mujeres, por ejemplo, al sufrir un mayor nivel de crimen violento, o los afros e indígenas al ser más victimizados y, a la vez, al denunciar los delitos en menor medida—, y tienen peores niveles de percepción y confianza de los servicios y sus resultados —incluyendo la percepción de seguridad, la confianza en la policía y las demás autoridades, y al sentirse relativamente más vulnerables a crímenes violentos.

Estas disparidades en los resultados de las políticas de seguridad implican que las autoridades de seguridad y justicia deban evaluar las diferencias con las que son provistos, recibidos y percibidos sus servicios. Ejercicio que debe considerar seriamente la posibilidad de que exista una omisión en la cobertura o la calidad de sus servicios que afecta de manera desproporcional a algunos grupos. De ser así, las autoridades deben formular modificaciones que incluyan aumentar el esfuerzo para lograr un mejor desempeño, o modificar las características de los proyectos y programas para que, dadas las restricciones prácticas existentes actualmente, estos se adapten mejor a las particularidades de las personas de grupos con desventajas.

De otra parte, la afectación de las políticas policiacas es más fuerte para los grupos desaventajados. Tal vez los hallazgos más reveladores de esta encuesta son los que conciernen a los abordajes de la policía a los ciudadanos y las retenciones realizadas a algunas de las personas contactas. Las personas afro y las minorías étnicas, en comparación con el resto de encuestados, son abordadas por la policía en una proporción casi un tercio mayor. Además, son contactadas en mayor medida cuando están trabajando —otorgándole a dichos contactos un mayor poder de irrupción— y consideran que los contactos son más irrespetuosos, aunque no sufren de un mayor nivel o una cualidad más grave de agresiones.

También, los jóvenes con atuendos urbanos inusuales reportan una mayor proporción de personas abordadas por la policía, sin que dichas apariencias signifiquen necesariamente un mayor nivel de riesgo delictual. Por su parte, los estratos bajos consideran en mayor medida que los contactos se realizan de manera más irrespetuosa. Por último, cuando las mujeres sufren agresiones durante los contactos, padecen relativamente de más ataques físicos.

Estas diferencias —junto con las encontradas en otras investigaciones de tipo cualitativo— generan una obligación de respuesta de la policía nacional consistente en argüir las razones por las que su desempeño es adecuado, ya sea controvirtiendo de manera convincente dichos resultados o justificando constitucionalmente los mismos —algo que requiere de una carga argumentativa bastante exigente—. En ambos casos, la policía debe empezar a registrar los detalles de sus operaciones, incluyendo las características personales de las personas abordadas o retenidas por agentes. En caso de que no logre cumplir con dicha carga, ha de proceder a implementar los correctivos para que cese (o se minimice al menos) la vulneración de los derechos constitucionales de múltiples personas.

Siglas y terminología

- BCV:** Encuesta de Percepción Ciudadana, “Bogotá Cómo Vamos 2012”.
- CAI:** Comando de Atención Inmediata (unidad de atención descentralizada de la policía a la que tiene fácil acceso la ciudadanía).
- CCV:** encuestas “Ciudades Cómo Vamos” de Bogotá, Cali y Medellín.
- CP:** Código Penal - Ley 599 de 2000.
- CPP:** Código de Procedimiento Penal - Ley 906 de 2004.
- CCV:** Encuesta de Percepción Ciudadana, “Cali Cómo Vamos 2012”.
- EPD:** Encuesta de Policía y Desigualdad.
- EPV-CCB:** Encuesta de Percepción y Victimización de la Cámara de Comercio de Bogotá para el segundo semestre de 2012.
- FGN:** Fiscalía General de la Nación.
- INPEC:** Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.
- Medicina Legal:** Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.
- MCV:** Encuesta de Percepción Ciudadana, “Medellín Cómo Vamos 2012”.
- Sentencia C-:** sentencia de constitucionalidad.
- Sentencia T-:** sentencia de tutela.

Introducción: antecedentes, metodología y limitaciones

La Encuesta de Policía y Desigualdad (EPD) mide la forma como son vividos y percibidos varios aspectos de las políticas policiales por las personas de diferentes grupos poblacionales en las ciudades de Bogotá, Cali y Medellín. La EPD busca alguna certeza cuantitativa básica acerca de si estos servicios favorecen o afectan de manera distinta a personas de grupos minoritarios, o de mayor vulnerabilidad o riesgo, como las mujeres, personas afro o indígenas, o grupos de estratos socioeconómicos bajos.

Los diferentes aspectos policiales analizados incluyen la victimización y su correspondiente (ausencia de) denuncia, la percepción de seguridad y el conocimiento acerca de programas policiales básicos, y la satisfacción con el desempeño de, y la confianza en diferentes autoridades de justicia y policía. Ahora bien, múltiples investigaciones miden la victimización y la percepción de seguridad en las ciudades colombianas. En dichos aspectos la presente encuesta aporta evidencia adicional que puede ser tomada en cuenta.

El asunto, que hasta donde conocemos no había sido analizado cuantitativamente con antelación, y que tal vez es el principal aporte de este trabajo, es la experiencia que tienen las personas con las autoridades de policía, ya sea al acudir a estas, o al ser abordadas por agentes de policía en el cumplimiento de sus funciones. Analizamos si el desempeño policial muestra diferencias entre distintos grupos urbanos y, en la medida de lo posible, examinamos si estas diferencias son mínimamente razonables desde las perspectivas de efectivi-

dad de la labor policial y de los derechos constitucionales de las personas de diferentes grupos poblacionales.

En esta parte introductoria exponemos los fundamentos conceptuales y metodológicos de la encuesta. Primero, exponemos los antecedentes de la investigación, al explicar las referencias teóricas sobre las que esta se basa, al describir las necesidades de información empírica que se recogen en el ejercicio, y al detallar las razones por las que este tipo de encuestas son necesarias en el actual contexto. Segundo, hacemos una revisión de la literatura empírica cuantitativa acerca del comportamiento de la policía, en particular en su interacción con la ciudadanía y con diferentes grupos sociales. Tercero, presentamos la metodología utilizada y las limitaciones del ejercicio que han de ser tenidas en cuenta por los lectores. Cuarto, hacemos una descripción general de la muestra de personas recogida en la investigación.

La segunda parte del documento muestra y analiza los principales hallazgos de la encuesta. Empieza con temas más generales relativos a la percepción de seguridad y los niveles de victimización urbana. Luego pasa a analizar la cantidad y las características de las relaciones entre la policía y la ciudadanía, dividida entre los casos iniciados por las personas y los que se caracterizan porque la policía aborda a las personas en el espacio público. En este apartado también examinamos la cantidad y la calidad de las retenciones o detenciones administrativas realizadas por la policía. Por último, abordamos el tema de la satisfacción de las personas con el desempeño general de diferentes autoridades de justicia y seguridad.

En una última parte ofrecemos algunas conclusiones.

Antecedentes de la investigación

Esta investigación se realizó en un momento de múltiples controversias por operativos policiales que resultaron en lesiones graves o en la muerte de algunos ciudadanos. Dichos operativos se dieron cuando, al parecer, la conducta de agentes se caracterizó por el uso innecesario y desproporcionado de la

fuerza, la vulneración de las libertades de expresión —en el contexto particular de la protesta social— y en su comportamiento arbitrario y abiertamente ilegal.¹ Escándalos que además estuvieron acompañados de una caída de la que antes era una buena imagen de la Policía Nacional en varias encuestas de percepción ciudadana.²

Dichos sucesos muestran lo importante que es preguntarse por la interacción entre la policía y la ciudadanía. El examen de esta relación es crucial al menos por tres razones: primero, esta es fundamental para la eficacia de las políticas de seguridad, entre otras razones, porque de ella depende la colaboración de las personas con la policía. Una ciudadanía que no confía en su cuerpo policial, difícilmente acude al mismo a denunciar delitos, a revelar situaciones sospechosas o a colaborar con la resolución de investigaciones. En nuestras investigaciones sobre de la judicialización de diversos crímenes complejos, de forma consistente los funcionarios judiciales se han quejado de la falta de colaboración de la ciudadanía cuan-

1 Algunos ejemplos de estas noticias son el asesinato del joven grafitero Diego Felipe Becerra por cuenta de agentes de la Policía Metropolitana de Bogotá en agosto de 2011; el asesinato de un adolescente de 15 años en situación de indigencia por parte de dos agentes de policía que le prendieron fuego al cambuche en el que se encontraba, en febrero de 2012; múltiples denuncias de excesos en el uso de la fuerza —en particular, en el uso de gases lacrimógenos— por parte del Escuadrón Móvil Antidisturbios (Esmad) de la Policía Nacional para controlar las manifestaciones relacionadas con el paro agrario en agosto de 2013; el caso de seis personas que resultaron muertas en un bar ilegal de una zona popular de Bogotá, luego de que agentes de policía asperjaran gas pimienta en el establecimiento en septiembre de 2013.

2 De acuerdo con la Encuesta Decenal de Cultura Ciudadana (publicada en septiembre 25 de 2013), el porcentaje de personas con altos niveles de confianza en la policía Metropolitana de Bogotá (MEBOG) llegó al nivel más bajo de los últimos 10 años al representar un 33,6% de los encuestados. Así mismo, las encuestas de “Ciudades Cómo Vamos” (CCV) mostraron también desmejoras en la percepción que los ciudadanos de Cali y Medellín tienen de sus policías metropolitanas. En el caso de Cali, a la pregunta por “Cuáles instituciones están realizando acciones para mejorar su calidad de vida”, la valoración de que la policía lo está haciendo pasó del 30% en 2008, al 12% en 2012. Frente a la misma pregunta en la encuesta “Medellín Cómo Vamos 2012” (MCV), dicha valoración pasó del 43% en 2008 al 17% en 2012.

do se le pide atestiguar o aportar información relevante para la resolución de un caso.³

Segundo, la mala calidad de esta relación puede llegar a situaciones de enfrentamiento físico con la autoridad policial y de riesgo a la integridad personal de los agentes, algo que al parecer sucede con frecuencia.⁴

En tercer lugar, el monitoreo de la interacción entre la policía y la ciudadanía es crucial pues el resguardo de los derechos constitucionales de las personas es muy sensible al adecuado comportamiento de esta autoridad. De una parte, los ciudadanos están en una relación de subordinación y vulnerabilidad frente a la policía, pues esta última tiene la posibilidad legítima de utilizar la fuerza en contra de la primera, y además cuenta con la función de investigar y aportar elementos probatorios que permiten sancionar administrativa o penalmente a las personas.

También, la relación policía-ciudadanía ha de ser monitoreada pues a través de esta pueden manifestarse, e incluso acrecentarse, las desigualdades que existen entre grupos sociales. Este es el asunto principal a examinar en la presente encuesta, tal como pasamos a explicar.

3 Para más información acerca de esta dificultad en las investigaciones penales ver La Rota y Bernal (2013).

4 Según cifras de la Policía Nacional, publicadas por el diario *El Tiempo*, entre enero y septiembre de 2013 se han presentado en promedio cinco casos diarios de agresión de los ciudadanos a agentes de policía. Ver: *El Tiempo*, “Ciudadanos agreden a cinco policías cada día”, 5 de octubre de 2013. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/justicia/cinco-policias-son-agredidos-por-ciudadanos-cada-dia-13103475-4>. De acuerdo con las noticias recientes sobre agresiones de la ciudadanía hacia los agentes de policía, en muchos de estos casos concurren quejas de ciudadanos que aun cuando reconocen haber realizado la agresión, señalan que dicho ataque fue una reacción ante una extralimitación de poder en que habría incurrido la policía. También en estas situaciones, como en las de abuso policial sobre la ciudadanía, las investigaciones tendientes a esclarecer los hechos se cierran con alta frecuencia por falta de pruebas. En cualquier caso, estas situaciones son una muestra clara de la tensión que existe en las relaciones entre la ciudadanía y el cuerpo policial en Colombia. Para más ejemplos recientes ver: *El Tiempo*, Editorial: “Agresión a la autoridad”, 3 de octubre de 2013. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/opinion/editoriales/agresion-a-la-autoridad13099063-4>.

La penalización o criminalización de la pobreza o de otras desventajas

Un tema central de esta investigación es la relación entre las políticas de la policía y la desigualdad. Las obligaciones constitucionales del Estado de promover la igualdad real y efectiva de grupos discriminados o marginados, y de proteger de manera especial a quienes están en circunstancias de debilidad manifiesta —entre otras, por razón de su situación económica—⁵, incluyen de manera evidente el diseño y la ejecución de las políticas de seguridad ciudadana.

Pero como lo señala una amplia literatura para otros países, incluso con niveles altos de desarrollo económico,⁶ y como mostramos para Colombia en el diagnóstico inicial sobre la relación entre políticas de seguridad y desigualdad (La Rota y Bernal 2011), es posible que las políticas de seguridad afecten de manera desproporcional a las personas que tienen desventajas económicas. Esto puede suceder a varios niveles: desde la política criminal formulada legalmente, pasando por la política penitenciaria y por el comportamiento del aparato de justicia penal, hasta llegar al desempeño de las autoridades policiales.

El primer nivel es el normativo. Aunque son pocas las normas que pueden entenderse como explícitamente discriminatorias, algunas disposiciones tienen efectos más gravosos para las personas desaventajadas. Por ejemplo, ciertas normas del Código de Procedimiento Penal anteponen el pago de una multa a la concesión de beneficios penales como la vigilancia electrónica,⁷ la sustitución de la prisión y la libertad condicio-

5 Artículo 13 de la Constitución.

6 Acerca de la penalización de la pobreza en países desarrollados, ver el informe del International Council on Human Rights Policy (ICHRP) (2010). El ICHRP observa que el creciente énfasis en los sentimientos de inseguridad frente al riesgo del delito como elementos de las políticas de prevención del crimen resulta en una justificación para las estrategias de vigilancia y penalización que afectan de manera desproporcionada a las personas pobres (p. 15).

7 Artículo 3 de la Ley 1453 de 2011: “Vigilancia electrónica. El ar-

nal⁸. Así mismo, la excesiva penalización de actos de protesta social,⁹ que incluye la obstrucción de vías de transporte, puede afectar más gravosamente a aquellas personas que tienen más necesidades y que, por tanto, pueden tener más razones de ejercer su derecho a protestar.

título 38A de la Ley 599 de 2000 quedará así: Artículo 38A. Sistemas de vigilancia electrónica como sustitutivos de la prisión. El Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad podrá ordenar la utilización de sistemas de vigilancia electrónica durante la ejecución de la pena, como sustitutivos de la prisión, siempre que concurran los siguientes presupuestos: [...] 5. Que se realice o asegure el pago de la multa mediante garantía personal, prendaria, bancaria o mediante acuerdo, salvo cuando se demuestre que está en incapacidad material de hacerlo teniendo en cuenta sus recursos económicos y obligaciones familiares. 6. Que sean reparados los daños ocasionados con el delito dentro del término que fije el Juez o se asegure su pago mediante garantía personal, prendaria, bancaria o mediante acuerdo, salvo cuando se demuestre que está en incapacidad material de hacerlo teniendo en cuenta sus recursos económicos y obligaciones familiares”.

8 Artículo 64 del CP, modificado por el artículo 5º de la Ley 890 de 2004: “Libertad condicional. El juez podrá conceder la libertad condicional al condenado a pena privativa de la libertad previa valoración de la gravedad de la conducta punible, cuando haya cumplido las dos terceras partes de la pena y su buena conducta durante el tratamiento penitenciario en el centro de reclusión permita suponer fundadamente que no existe necesidad de continuar la ejecución de la pena. *En todo caso su concesión estará supeditada al pago total de la multa y de la reparación a la víctima*” (énfasis agregado). En este caso, aunque la Corte Constitucional ha condicionado la exequibilidad de la exigencia de este pago a la observancia de la capacidad económica del recluso (sentencia C-194 de 2005), la norma puede seguir suponiendo una carga desproporcionadamente mayor para las personas de escasos recursos porque la multa en todo caso debe pagarse, solo que el pago puede hacerse en plazos.

9 Artículo 353A del CP: “Obstrucción a vías públicas que afecten el orden público. El que por medios ilícitos incite, dirija, constrinja o proporcione los medios para obstaculizar de manera temporal o permanente, selectiva o general, las vías o la infraestructura de transporte de tal manera que atente contra la vida humana, la salud pública, la seguridad alimentaria, el medioambiente o el derecho al trabajo, incurrirá en prisión de veinticuatro (24) a cuarenta y ocho meses (48) y multa de trece (13) a setenta y cinco (75) salarios mínimos legales mensuales vigentes y pérdida de inhabilidad de derechos y funciones públicas por el mismo término de la pena de prisión. Parágrafo. Se excluyen del presente artículo las movilizaciones realizadas con permiso de la autoridad competente en el marco del artículo 37 de la Constitución Política”.

En cuanto al nivel de la política penitenciaria, las condiciones socioeconómicas de la mayoría¹⁰ de personas privadas de su libertad son peores que las del promedio de la población adulta. Aunque el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) no tiene estadísticas sobre los niveles económicos de los internos, de sus niveles educativos puede concluirse que se trata de personas que, en promedio, han recibido menos años de formación académica que los colombianos no reclusos.¹¹ Además, existe una desproporción de mujeres cabeza de familia en los establecimientos carcelarios.¹²

Por su parte, el aparato de justicia también puede afectar de forma desproporcional a las personas con desventajas económicas. Las debilidades de la Fiscalía General de la Nación (FGN) y de las autoridades de policía judicial para conseguir pruebas en casos de mayor complejidad llevan a que el sistema penal se concentre en los casos más fáciles de investigar, como las flagrancias por el tráfico de estupefacientes o los hurtos que suceden en la calle. Y los procesados por este tipo de delitos suelen ser de menores recursos —pues, por ejemplo, los pobres tienden a traficar y consumir estupefacientes de

10 En las pocas ocasiones en que personas con suficientes recursos económicos van a parar a la cárcel, estas tienen mejores condiciones de reclusión que el resto de presos. Un ejemplo de esto es el caso de los políticos privados de la libertad por colaboración con los paramilitares, que gozan de condiciones de reclusión excepcionales. Para el año 2006, por ejemplo, un informe de la Contraloría General de la Nación (2007: 60-61) señaló que “en la Picota de Bogotá se evidenció que los pabellones de Justicia y Paz, los establecimientos de reclusión especial y las sedes adecuadas para los congresistas, cuentan con mejores servicios en todo sentido, alimentación, sanitarios e instalaciones, etc. Mientras que en el EPC de mediana seguridad, los reclusos viven en condiciones de hacinamiento y las instalaciones por ser las más antiguas, se encuentran en estado avanzado de deterioro, son oscuras e inapropiadas, la alimentación es regular y los servicios sanitarios pésimos, las oportunidades de estudio y trabajo son mínimas”.

11 Esto no sucede solo en Colombia. El ICHRP (2011: 21) afirma que en todos los países en donde existe información la mayoría de las personas internas tienen un nivel socioeconómico menor que los demás.

12 De acuerdo con estadísticas de la Procuraduría General de la Nación (2006: 29), más de la mitad de las mujeres privadas de la libertad son madres cabeza de familia.

manera menos segura y en los espacios públicos— y, además, los eslabones bajos de las eventuales jerarquías criminales.¹³

Finalmente, en relación con el ejercicio de la labor policial, existe alguna evidencia anecdótica¹⁴ de que el trato de la policía puede llegar a ser de menor calidad cuando está dirigido a ciertas poblaciones desaventajadas. Sin embargo, los registros administrativos de la policía no permiten sacar conclusiones generalizables acerca de este asunto, pues no contienen información de los contactos realizados, o de las características sociodemográficas de las personas retenidas.¹⁵

De esta manera, las políticas de seguridad mal concebidas o ejecutadas pueden constituir un obstáculo para la promoción de la igualdad real de las personas; o incluso, profundizar las condiciones de desigualdad en las que se encuentran actualmente algunas de ellas. Fenómenos como el de la pena-

13 Aunque no existen estadísticas generalizables para todos los delitos, normalmente se considera que las autoridades tienden a judicializar a los autores materiales en comparación con los intelectuales. Es raro que estos últimos sean sorprendidos en flagrancia. De otra parte, en una investigación realizada por Dejusticia respecto de la judicialización de los delitos contra trabajadores sindicalizados, encontramos una baja capacidad de identificar y llevar a juicio a autores intelectuales estratégicos —aquellos que juegan un papel determinante desde afuera de la cadena de mando a través de la cual se profiere y se cumple una orden—. Como es obvio, es más difícil identificar y recopilar evidencia para condenar a personas por fuera de una condena de mando, que no son tan visibles, y que ostentan cierto poder económico o político (Dejusticia 2010).

14 La evidencia anecdótica que mencionamos es el resultado de la realización de múltiples entrevistas semiestructuradas en las ciudades de Bogotá, Cali, Bucaramanga, Medellín y Cartagena acerca del comportamiento de la policía frente a distintos grupos poblacionales como afros, personas en situación de calle, vendedores ambulantes, entre otros. Igualmente, entrevistamos a funcionarios policiales que consideran que la policía trata a todos los grupos poblacionales por igual y que la eventual percepción de diferencias está asociada a la tendencia de criminalidad de algunos grupos o regiones.

15 Acerca de la manera como se puede recoger y procesar información acerca de los rasgos personales de los ciudadanos, respetando su derecho a la intimidad, ver Hayes (2005). El autor menciona la necesidad de recopilar la información de las personas que tienen contacto con la policía, entre otras, bajo las condiciones de que esta información sea recogida con el consentimiento de la persona y que sea vuelta anónima para el momento de su procesamiento, de tal forma que el sujeto de la observación no sea identificable.

lización o criminalización de la pobreza, además de constituir un grave problema constitucional en sí mismo, generan impedimentos adicionales para que las personas menos favorecidas puedan superar sus desventajas económicas o sociales. Esto ocurre, por ejemplo, al hacer más difícil la integración de las personas desaventajadas en el mercado laboral, al entorpecer sus oportunidades sociales o al introducir desventajas en su acceso a la justicia. En estas circunstancias, las políticas de seguridad se convierten en un impedimento más para disminuir las desigualdades, o para dinamizar la movilidad social.

Ahora bien, en estos debates es necesario tener en cuenta la circularidad que puede existir entre las desventajas socioeconómicas, la criminalidad y la respuesta del aparato de seguridad ciudadana.¹⁶ Según este argumento, la posibilidad de que las personas con desventajas —incluyendo, por ejemplo, los obstáculos para escalar económica o socialmente, o las carencias educativas— tiendan a delinquir en mayor medida explica la incidencia particular que las actividades de la política de seguridad pueden tener sobre algunos grupos desfavorecidos. Pero incluso si dicha hipótesis fuera cierta —lo cual empíricamente no es claro—, el argumento es insuficiente para justificar el fenómeno de la penalización de las desventajas, por dos razones: la primera, que va al centro de la lógica mencionada, es que las obligaciones del Estado de promover la igualdad real y efectiva implican que las políticas de seguridad —como casi cualquier política pública— deben, desde su concepción y a lo largo de sus distintas etapas, ser sensibles al impacto que pueden tener en las personas de grupos vulnerables o en riesgo. Las actuaciones del Estado deben acomodarse razonablemente para favorecer, o por lo menos para no afectar más, a las personas de grupos desaventajados.¹⁷

16 Para un análisis de la literatura empírica acerca de la relación entre la desigualdad y los niveles de criminalidad homicida a lo largo del país, ver La Rota (2011).

17 En este sentido, los Principios Rectores de la ONU para la Prevención del Crimen y la Justicia Penal en el contexto de desarrollo y

Esto lleva a la segunda razón por la que el argumento de circularidad es insuficiente en nuestro contexto. La necesidad de sensibilidad mencionada no implica que la criminalidad grave deba pasar impune cuando proviene de individuos en condiciones socioeconómicas difíciles. Algunas formas de control social previenen comportamientos que en realidad no protegen la seguridad común. Esto sucede con la criminalización de conductas relacionadas con narcóticos, que en realidad va más allá de la idea de perseguir las mafias, y se acaba judicializando a una gran cantidad de personas de bajo nivel socioeconómico. En el mismo sentido, como dijimos, las carencias de la etapa de investigación hacen que los delitos que más se judicialicen —de manera desproporcional con la criminalidad que en realidad sucede— sean delitos que no producen graves daños individuales o sociales, y en los que buena parte de las personas imputadas o privadas de libertad sean las de bajo nivel en las jerarquías de la criminalidad, y no los mandos altos o intermedios de organizaciones criminales.¹⁸

Por último, es posible que algunas tácticas de prevención de la criminalidad acaben creando una mayor indisposición de la ciudadanía —y de algunos grupos en particular— con las autoridades, sin que con ellos se obtengan beneficios evidentes en la consecución de objetivos de prevención o persecución del crimen. En estos casos ni siquiera existe una verdadera tensión entre la efectividad de las políticas de seguridad

de un nuevo orden económico establecen que “en vista de las asombrosas dimensiones de la marginalidad social, política, cultural y económica de muchos segmentos de la población de ciertos países, las políticas de lucha contra la criminalidad deben evitar transformar tales carencias en similares condiciones para la aplicación de sanciones penales. Las políticas efectivas deberían, por el contrario, adoptarse para aliviar las necesidades de las personas desaventajadas, y deberían asegurar la igualdad, justicia y equidad en los procesos de aplicación policial de normas, judicialización y penalización, de tal forma que se eviten prácticas discriminatorias basadas en antecedentes socioeconómicos, culturales, étnicos, origen nacional, sexuales o políticos” Traducción propia. Ver documento ONU A/CONF.121/19.

18 Para un análisis acerca de los delitos que con mayor frecuencia y éxito judicializa la FGN ver: La Rota y Bernal (2013).

y la sensibilidad en la promoción de los derechos de los menos favorecidos.

La necesidad de esta encuesta

En el documento “Políticas de seguridad y desigualdad. Diagnóstico inicial” (La Rota y Bernal 2011) señalamos que los argumentos para concentrarse en el estudio del desempeño de la policía son varios: primero, hoy en día contamos con menos información acerca de la actuación de la policía en comparación con la que hay disponible para otras autoridades del aparato de seguridad. Segundo, en Colombia existe cierta evidencia de tipo cualitativo¹⁹ o anecdótico acerca de la existencia de diferencias de trato de la policía hacia ciertos grupos poblacionales como los afrocolombianos, la comunidad LGBTI, los vendedores ambulantes, los jóvenes pertenecientes a grupos estigmatizados (como raperos, grafiteros o pandilleros), personas en situación de calle o consumidores de sustancias psicoactivas.²⁰

Frente a dichos señalamientos, la respuesta de la policía es que actúa de forma homogénea con todos los grupos sociales. Según esta entidad, la percepción de una diferencia de trato puede originarse en que ciertos sectores poblacionales, o algunas zonas urbanas en donde se concentran estos grupos, son más problemáticos en términos de criminalidad o se caracterizan por tener una peor interacción con las autoridades.²¹

19 Para un ejemplo de evidencia cualitativa de la discriminación de la policía hacia la población afrocolombiana en la ciudad de Cali ver: Lam y Ávila (2013) y La Rota y Bernal (2011).

20 Acerca del comportamiento de la policía frente a los consumidores de sustancias psicoactivas ver: Lemaitre y Albarracín (2011).

21 Un ejemplo de las mayores dificultades de tipo social en ciertos sectores, que a su vez dificultan la relación de la ciudadanía con la policía, es este testimonio del comandante operativo de la Policía Metropolitana de Medellín: “Hay una cuestión. En [las] comunas [...] usted llega y hay muchas familias que han sido desplazadas, que han sido consumidas por el fenómeno del narcotráfico, por todo lo que hubo de desmovilizaciones, de reinsertados, que se asentaron en estos sectores que son bastantes marcados, ¿en una misma cuadra viven la mamá, tía, la prima, la sobrina, la abuela, el amigo, el novio de la

Ahora, si bien ambas versiones podrían resultar explicativas, al parcialmente, de las razones por las que la policía se comporta de determinada manera —justificada o no— con estas poblaciones, quedan dudas acerca de tres aspectos primordiales. Primero, ¿en qué medida resultan generalizables las versiones sobre la existencia de prejuicios y maltratos de la policía a las poblaciones vulnerables? Segundo, ¿hasta qué punto las posibles intuiciones que guían la labor policial se encuentran contaminadas por prejuicios injustificados? Y tercero, debido a que las características personales de quienes están en condiciones de mayor vulnerabilidad pueden entrecruzarse ¿cómo puede identificarse cuáles son las razones reales por las que la policía se comporta de la forma en que lo hace? Por dar un ejemplo, si la policía maltrata a una persona de escasos recursos y afrocolombiana, ¿lo hace por su condición económica o por sus características raciales?

Para responder estas preguntas es necesario contar con información estadística acerca del comportamiento de los cuerpos de policía, y de cómo los mismos afectan a distintos grupos. Una fuente ideal de información cuantitativa y generalizable de dicho desempeño son los registros oficiales de la Policía Nacional sobre las actuaciones de sus agentes. Sin embargo, los mismos no están desagregados al nivel de detalle necesario para los fines discutidos.

De otra parte, en relación con los resultados de los servicios prestados por la policía, pueden encontrarse diversas encuestas ciudadanas acerca de victimización y percepción de seguridad²² y, además, los registros de criminalidad de la policía o

prima! Todos son amigos. Prácticamente por cuadras, la gran mayoría. Cuando usted va a hacer un procedimiento, [...] [va a capturar a un] niño de 11 años es el que mantiene la familia [con microtráfico]. ¿Qué pasa cuando el policía va a coger a ese niño para ponerlo a disposición del Bienestar Familiar? Se le viene la hermana, la mamá, la abuelita, los tíos que viven en la misma cuadra... y en asonada contra la policía. Eso es lo que yo considero que es la problemática que de pronto se tiene en esos sectores". Entrevista con comandante de la Policía Metropolitana de Medellín, 5 de mayo de 2013.

22 Entre otras, se encuentran la EPV-CCB, que se realiza semestral-

de Medicina Legal que sirven para hacer evaluaciones de impacto de los diferentes programas de seguridad.²³ Sin embargo, las encuestas de percepción de seguridad y victimización de Bogotá, Cali y Medellín²⁴ no abordan la actuación detallada de la policía frente a la población.

Esta carencia de información no es exclusiva del caso colombiano. En América Latina en general, el enfoque frente a la discusión en torno a la relación de la policía con la ciudadanía ha sido más cualitativo.²⁵ Si bien existen encuestas que miden la aceptación de esta institución o el nivel de confianza de las personas en la misma —como por ejemplo el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP)²⁶, que además pregunta si la policía le ha pedido sobornos a las personas que contacta—, estas no indagan por el tema específico de la calidad de los contactos entre la policía y la ciudadanía.

A su vez, una evaluación para la Policía Nacional realizada por la Fundación Ideas para la Paz sobre el Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes examina el nivel de

mente, y las encuestas del programa CCV, que se realizan anualmente en 14 ciudades del país.

23 Los registros de la policía son publicados periódicamente a través de su revista *Criminalidad*. Disponible en: http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/HOME/publicaciones/revista_criminalidad/pub. Por su parte, los registros de Medicina Legal se encuentran en su revista *Forensis*. Disponible en: <http://www.medicinalegal.gov.co/index.php/estadisticas/forensis>.

24 Las encuestas de percepción sobre la seguridad y victimización en las ciudades que revisamos son: CCV, MCV, BCV y la EPV-CCB.

25 Algunos ejemplos de ello son los estudios de Lam y Ávila (2013) y Lemaitre y Albarracín (2011) para Colombia; Arias y Zúñiga (2008) para América Latina; Salomón (2004) para Honduras; Bergman y Flom (2012) para Argentina y México; entre otros. En los estudios de Colombia, Lam y Ávila exploran la idea de que la policía trata de forma desproporcionada a la población afrocolombiana de la ciudad de Cali. Se basan en una serie de entrevistas a miembros de la población afro y a agentes de policía de la misma ciudad. Por su parte, Lemaitre y Albarracín encuentran que puede identificarse un determinado perfil —hombres jóvenes y de escasos recursos— entre los usuarios que son sometidos a retención administrativa (o transitoria) por parte de la policía, como estrategia de control de la seguridad.

26 Para acceder a los resultados de LAPOP, ingrese aquí: <http://lapop.ccp.ucr.ac.cr/>

implementación del programa y su impacto respecto de los niveles relativos de criminalidad, pero no analiza el comportamiento policial como tal (Fundación Ideas para la Paz 2012).

Buscando otra vía, solicitamos a las policías metropolitanas de Bogotá, Cali y Medellín información acerca de los contactos con la ciudadanía, en particular acerca de las detenciones administrativas y capturas. Adicionalmente, pedimos a las oficinas de control interno de estas entidades información acerca de las quejas por abuso policial o extralimitación en el uso de la fuerza. En ambos casos solicitamos que la información estuviera discriminada por las características sociodemográficas básicas del afectado (la persona a la que se le hubiera practicado el procedimiento, o el quejoso respectivamente) como género, edad, identidad racial, nivel educativo y estrato socioeconómico. No obstante, para ambas solicitudes la respuesta de la policía fue la misma: que sus registros no incluyen la posibilidad de consignar la información sociodemográfica, pues ello constituye una práctica discriminatoria.²⁷

Así, una alternativa para superar estas dificultades es hacer una encuesta que permita saber acerca de la experiencia de las personas con las actividades de policía.²⁸

Encuestas acerca de comportamiento policial y desigualdad

Dentro de las múltiples formas de evaluar cuantitativamente el desempeño de las autoridades de policía,²⁹ las que monito-

27 La misma respuesta obtuvieron Lam y Ávila (2013: 18 y 19) al solicitarle a la Policía Metropolitana de Santiago de Cali información acerca de quejas en contra de agentes de policía de esta ciudad interpuestas por quejosos (entre 2005 y 2010) que de alguna manera se identificaran como afrodescendientes, negros, raizales o palenqueros.

28 Para alcanzar este objetivo se busca replicar un estudio realizado por la Open Society Justice Initiative (2007) en Bulgaria, Hungría y España.

29 Esto se puede hacer a partir de, entre otras, evaluaciones de procesos con base en registros administrativos, evaluaciones de impacto fundamentadas en los cambios de las tasas de criminalidad (como lo realizó la Fundación Ideas para la Paz, 2012). También existen encuestas ciudadanas acerca de victimización o percepción de seguri-

rean la existencia (o ausencia) de diferencias respecto de grupos diversos se fundamentan en estudios acerca del etiquetamiento o perfilamiento racial o étnico (*racial/ethnic profiling*) llevadas a cabo en Estados Unidos y en Europa.

De acuerdo con Melchers (2006: 9 y 10), el término de etiquetamiento racial "*racial profiling*" surgió en la década de los noventa en Estados Unidos a raíz de las controversias desatadas porque la policía y las autoridades de control de las fronteras realizaban contactos, registros, incautaciones y detenciones infundadas que se justificaban con el argumento de que dichas personas tenían los "perfiles criminales" de traficantes de droga. A su vez, como señala Szasz (1992: 167 y ss.), el perfil del traficante de droga correspondía con el del hombre afroamericano.³⁰

A partir de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, del 4 de marzo de 2002 en España, y de 7 de julio de 2005 en Londres, el uso del etiquetamiento por razones de raza o etnia, o razones religiosas, parece haberse hecho más frecuente como estrategia de seguridad ciudadana.³¹ Paralelamente, también aumentó la presión de grupos de la sociedad civil como la *American Civil Liberties Union* (en los Estados Unidos) y el *Open Society Foundations* (principalmente en Europa en donde la práctica del etiquetamiento ha estado más relacionada con el control de migración) para que se prestara atención sobre los posibles comportamientos de la policía por medio de este fenómeno.

Las acusaciones de los medios de comunicación y de organizaciones de la sociedad civil a los cuerpos de policía por incurrir en etiquetamiento racial³² tuvieron eco en las Cortes

dad (como las Encuestas de CCV y la EPV-CCB), cuyas preguntas replicamos parcialmente en parte en este trabajo.

30 A una conclusión similar llega David Harris (1999) en su estudio *Driving while black. Racial profiling in our Nation's Highways*.

31 Ver Open Society Justice Initiative (2009a).

32 Esto ocurrió, por ejemplo, en la ciudad de Nueva York donde se presentaron múltiples quejas de la ciudadanía frente al uso de perfi-

de Estados Unidos³³ —que ordenaron detenerlo— y en los cuerpos de policía, que tanto en cumplimiento de las órdenes como por iniciativa propia³⁴ empezaron a recolectar información estadística acerca de la identidad étnica de las personas que entraban en contacto con las autoridades.

De acuerdo con el Open Society Foundations, en Europa —excepto en el caso del Reino Unido³⁵—, y al menos hasta 2006, eran escasos o inexistentes los registros policiales sobre abordajes y detenciones policiales que discriminan la información de las personas abordadas, requisadas o detenidas según sus características sociodemográficas.³⁶

Los estudios cuantitativos que han indagado por el trato policial a diferentes grupos poblacionales pueden dividirse en los que se fundamentan en los registros administrativos recogidos por las mismas autoridades policiales, y aquellos que, dada la ausencia de dichos registros, se ven obligados a rea-

lamiento racial por parte del Departamento de Policía (Harris 2005: 68).

33 Ver Colin Goff 2006: 7). La decisión más reciente de una Corte norteamericana en relación con el perfilamiento racial tuvo lugar en agosto de 2013, cuando la juez federal Shira A. Scheindlin dijo en un fallo que las tácticas de abordaje y requisa (*stop-and-frisk*) utilizadas por el Departamento de Policía de Nueva York violaban los derechos constitucionales de las minorías de la ciudad. *The New York Times*, "Judge Rejects New York's Stop-and-Frisk Policy", 12 de agosto de 2013. Disponible en: <http://www.nytimes.com/2013/08/13/nyregion/stop-and-frisk-practice-violated-rights-judge-rules.html?emc=eta1>.

34 Los primeros en registrar voluntariamente la información étnica o racial de quienes eran contactados por la policía fueron las agencias de policía de San Diego y San José, California, que empezaron a hacerlo en 1999.

35 Los informes sobre actividad policial y trato diferencial con la ciudadanía son publicados periódicamente por el Ministerio de Justicia del Reino Unido en su serie de estadísticas *Race and criminal justice system*. Los mismos pueden ser consultados en: <https://www.gov.uk/government/publications/race-and-the-criminal-justice-system--4>.

36 En el estudio adelantado en 2006 en Hungría, Bulgaria y España acerca de la relación de la policía con la ciudadanía, el Open Society aseguró que "A la fecha, ningún país europeo, aparte del Reino Unido, recolecta información sobre la composición étnica de las personas a las que la policía somete a abordajes y requisas" (Traducción propia). (Open Society Justice Initiative 2007: 11).

lizar su propia recolección de información, ya sea a partir de encuestas o de observaciones controladas.

En Estados Unidos, uno de los primeros estudios sobre trato policial y ciudadanía se llevó a cabo en 1999, cuando el fiscal general del Estado de Nueva York, Eliot Spitzer, le solicitó al Departamento de Policía de la Ciudad de Nueva York que examinara las prácticas de requisa utilizadas por sus agentes. El estudio producido (Spitzer 1999) se basó en las estadísticas³⁷ recogidas por el mismo Departamento para el año de 1998 y el primer trimestre de 1999. El mismo arrojó que mientras que los negros y los latinos eran abordados desproporcionalmente por la policía (los negros representaban un 24% de la población en el censo, pero un 52% de los abordajes policiales; los latinos un 22% en el censo y un 33% en los abordajes), los blancos lo eran menos que proporcionalmente (en el censo eran el 40% de la población, pero en los abordajes solo el 10%). El informe concluyó que la única razón que podría explicar dichos resultados era que el Departamento de Policía usaba la apariencia racial y étnica como factor para decidir a quién requisar.³⁸

Además de los estudios realizados por los departamentos de policía, agencias federales de Estados Unidos como el Departamento de Justicia han analizado la información recopilada por los cuerpos de policía de los estados, las ciudades y las localidades.

Por ejemplo, en 2002 le Departamento de Justicia llevó a cabo un estudio comparado de 24 informes de registros policiales sobre abordajes y requisas de tránsito. Al cotejar las composiciones étnicas de las personas abordadas o requisadas y de los registros censales, el informe concluyó que en la ma-

37 La información incluía el lugar del abordaje, la razón del mismo —esto es, por qué la policía consideró suficientemente sospechosa a la persona para abordarla—, la identidad y una descripción de la persona abordada (incluyendo su raza o etnia), si se le encontró algún tipo de contrabando (en particular drogas), y si el abordaje terminó o no en arresto.

38 Para una descripción más completa del estudio del Departamento de Policía de Nueva York ver Harris (2005: 69).

yoría de cuerpos de policía los abordajes y requisas no eran proporcionales a la composición racial de las distintas áreas residenciales en que se realizaban las intervenciones. Sin embargo, la mayor parte de estos cuerpos no concluía que estuvieran incurriendo en perfilamiento racial (Community Oriented Policing Services 2002).

En adición a los estudios basados en los registros policiales, cada tres años la Oficina de Estadísticas de Justicia del Departamento de Justicia de los Estados Unidos realiza la Encuesta de Contactos Policía-Público (*Police-Public Contact Survey*). Se trata de una encuesta tipo panel (que se practica a los mismos a medida que pasa el tiempo), que contiene preguntas de caracterización sociodemográfica y de la experiencia con los contactos con la policía en el último año. De acuerdo con la última versión publicada³⁹ siguen presentándose diferencias —aunque menores que las halladas en encuestas pasadas— entre los contactos de la policía con afroamericanos y con blancos. En 2011 los conductores negros tuvieron una propensión mayor a ser abordados por la policía que los blancos y que los hispanos (13, 10 y 10% de las personas respectivamente). Además, entre los negros hubo una mayor propensión que entre los blancos y los hispanos a considerar que la policía había actuado incorrectamente durante los retenes de tránsito. Sin embargo, cuando el agente de policía era de la misma raza u origen que los encuestados, estos consideraban en mayor proporción que el actuar policial había sido correcto.⁴⁰

En el caso de Europa, como mencionamos, no suelen existir registros administrativos —salvo en el caso de Inglaterra— de los abordajes y las requisas adelantados por los cuerpos de policía. En cambio, se han usado metodologías cuantitativas va-

39 El informe con los resultados de la encuesta, llamado “Comportamiento policial durante el abordajes a peatones y conductores, 2011”, se encuentra disponible en línea en: <http://www.bjs.gov/content/pub/pdf/pbtss11.pdf>.

40 Tanto los Formularios de Encuesta como los Libros de Códigos pueden ser consultados en la página web de la Oficina de Estadísticas de Justicia: <http://www.bjs.gov/index.cfm?ty=dcdetail&iid=251>.

riadas en distintos países con el fin de documentar la persistencia del etiquetamiento racial o étnico por parte de la policía.⁴¹

Por su parte, el primer país europeo en el que cobró importancia el tema del perfilamiento racial por parte de la policía fue el Reino Unido, en donde el tema del uso de tácticas policiales que afectan desproporcionalmente a minorías étnicas está en la agenda política incluso desde antes de los atentados terroristas del 7 de julio en Londres.⁴² No obstante, los primeros estudios para evaluar el fenómeno que se llevaron a cabo al inicio de la década del 2000, fueron de tipo principalmente cualitativo. Esto, debido a que resultaba difícil constatar la existencia o no del perfilamiento racial en los registros policiales, debido al bajo nivel de detalle de la información registrada acerca de las requisas.⁴³

A su vez, la Open Society Foundations realizó varios estudios en Hungría, Bulgaria y España (2005), Moscú (2006) y

41 Para un desarrollo detallado de algunas de las metodologías utilizadas en Europa para documentar el uso de etiquetamiento étnico como estrategia de seguridad ver Open Society Foundations (2012).

42 A partir de la investigación del homicidio (en 1993) del joven afrodescendiente Stephen Lawrence, se publicó un informe que revelaba altos niveles de desconfianza de las minorías étnicas hacia la policía, y que recomendaba a los cuerpos de policía de ese país llevar un registro sobre los abordajes y las requisas policiales. En seguimiento a esa y otras recomendaciones se creó el Programa de investigación sobre abordajes y requisas policiales de la unidad de Actividad Policial y Reducción del Crimen del *Home Office* del Reino Unido.

43 Un ejemplo de estos estudios iniciales es el realizado en el año 2000 por la Unidad de Vigilancia y Reducción del crimen del *Home Office* del Reino Unido (parecido al Ministerio del Interior colombiano). Este estudio, que tenía como objetivo evaluar diferentes aspectos de los contactos y las requisas de la policía, incluyó entrevistas semi-estructuradas a agentes de policía sobre abordajes y requisas, y observación participativa de labores policiales. Como resultado, el *Home Office* publicó un informe en el que señaló que la policía encontraba dificultades para operacionalizar el estándar de “sospecha razonable” que delimita la posibilidad de que un policía aborde —y sobre todo, requise— a un ciudadano. Adicionalmente, que la dificultad en la aplicación de este concepto hacía que los policías mezclaran en sus criterios de sospecha elementos legítimos (como el comportamiento inconsistente de las personas) con ilegítimos (como la edad, la apariencia —en particular con cierta vestimenta como gorras de *baseball* o capuchas— o la identidad étnica), entre otros. Estos estudios se encuentran reseñados en el libro de Quinton, Bland y Miller (2000).

París (2009). Primero, en 2005 examinó cómo eran los contactos con la policía de la minoría gitana en Hungría y Bulgaria, y de los inmigrantes en España (Open Society Justice Initiative 2007). La metodología del estudio —que sirvió en gran medida como guía para el diseño de la EPD en Colombia— incluía tres componentes: entrevistas a profundidad con al menos 60 agentes de policía en cada uno de los tres países, grupos focales y entrevistas con miembros de los grupos minoritarios, y en Bulgaria y Hungría, la aplicación de una encuesta cara a cara en hogares seleccionados al azar para identificar cómo había sido la experiencia de las personas con la policía. La muestra para las encuestas fue aplicada además a grupos de refuerzo de la población gitana con el fin de asegurar su representatividad en las encuestas. Los resultados de este estudio también revelaron la existencia de un trato desigual de las autoridades con las poblaciones minoritarias: en Hungría y en Bulgaria es tres veces más probable que la policía aborde a un peatón gitano que a uno no gitano. Además, es más frecuente que las experiencias de los gitanos con la policía sean desagradables (con insultos, amenazas o uso de la fuerza) que las de los no gitanos.

Los estudios realizados en las estaciones del metro de Moscú (Open Society Justice Initiative 2006) y París (Open Society Justice Initiative 2009b) son observacionales, pues comparan la composición étnica de quienes son contactados por la policía en esos lugares, con la de la población total que transita por los mismos.⁴⁴ Los investigadores hicieron previamente un ejercicio de entrenamiento a los observadores para asegurar que todos usaran el mismo criterio para clasificar a las personas en las categorías étnicas establecidas para cada

44 La decisión de usar este tipo de metodología obedeció a que los departamentos de policía de estas ciudades no contaban con ningún registro de los abordajes que hacen, por ello encontraron más adecuado llevar a cabo un estudio independiente como este.

ciudad,⁴⁵ y también, de acuerdo con su estilo para vestir⁴⁶ en el caso del estudio parisino. Finalmente, los analistas entrevistaron a algunas de las personas que habían sido abordadas por la policía con el fin de profundizar en cómo había sido su experiencia durante el contacto y si habían sido abordados con anterioridad.

El estudio del metro de Moscú concluyó que mientras que los no eslavos correspondían al 4,6% de los transeúntes en las estaciones observadas, representaban un 51% de las personas abordadas por la policía. Igualmente, en París era seis veces más probable que la policía abordara a un negro que a un blanco; y 7,6 veces más a un árabe que a un blanco. Además, el estudio mostró que no únicamente el factor étnico reflejaba diferencias en el trato de la policía, sino también la forma de vestir, pues si bien el 10% de las personas que se encontraban en las estaciones del metro de París vestían algún atuendo particular de culturas juveniles (como hip-hop o *techno*), representaban el 47% de las personas contactadas por la policía.

Por su parte, la European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) evaluó en 2007 si los cuerpos policiales en Austria, Bélgica, Bulgaria, Italia, Rumania y Eslovenia incurrieran o no en perfilamiento racial (European Union Agency for Fundamental Rights 2007). Los estudios de los distintos países utilizaron diversas metodologías como entrevistas, grupos focales, encuestas y observaciones participativas para evaluar cómo era la calidad de los contactos de la policía con diferentes grupos poblacionales. De la encuesta, la FRA concluyó que las minorías étnicas de los países bajo estudio reportaban tasas desproporcionadas de abordaje policial, en particular las personas *rom* en todos los países en que se encuentran. En Grecia, por ejemplo, los encuestados de este grupo étnico fueron

45 En el caso de Moscú, las categorías fueron: i) Esloveno, ii) No esloveno y iii) Otro. En París: i) blanco, ii) árabe, iii) negro, iv) indo-paquistaní y v) asiático.

46 Los estilos en el vestir corresponden con las siguientes culturas juveniles francesas: hip-hop, techno, punk y gótico.

abordados por la policía en promedio 5,8 veces en el último año, mientras que las personas de la población mayoritaria lo fueron 1,8 veces.

Metodología y principales limitaciones del ejercicio

La muestra

Encuestamos por interceptación a una muestra representativa de personas mayores de 12 años en Bogotá, Cali y Medellín. Aplicamos un cuestionario estructurado (anexo) en diferentes lugares de cada ciudad, caracterizados por un tránsito peatonal denso y diverso.

Los lugares seleccionados fueron: en Bogotá, el Eje ambiental, la zona de Banderas, la Media Torta, las zonas inmediatas al estadio El Campín, la Calle 100, el Parque Simón Bolívar, el 20 de Julio y La Victoria. En Cali, la Plaza Caicedo, el estadio Pascual Guerrero, la Universidad del Valle, el Cerro de San Antonio, la Loma de la Cruz, y La 14 de Calima. Y en Medellín, la Alpujarra, el Parque Berrío, el Estadio Atanasio Girardot, las universidades Nacional y de Antioquia, la Biblioteca Pública Piloto y el Parque Carlos Vieco.

Con esta distribución de lugares buscamos asegurar que la muestra incluyera diferentes personas de todas las clases y perfiles socioeconómicos que pueden normalmente transitar por lugares por donde la policía hace operaciones de contacto a ciudadanos.

A su vez, la encuesta recogió una muestra de personas afrocolombianas que es representativa de dicha población en las tres ciudades.

Fueron realizadas 2.146 encuestas, distribuidas así: Bogotá (844), Cali (649) y Medellín (653).

Para las tres ciudades, el margen de error es de 3,5%, con una proporción esperada de 50% y un nivel de confianza del 95%.

Cuestionario

Las preguntas están diseñadas principalmente para saber acerca de la experiencia de la persona encuestada, por lo que sucede normalmente en encuestas de victimización y percepción de seguridad, la unidad de observación es principalmente el individuo y no el hogar.

El formulario de preguntas contiene cinco temas: i) Características sociodemográficas, ii) percepción de seguridad y confianza institucional, iii) victimización, iv) contacto con la policía, y v) apariencia del encuestado.

i. La *caracterización social, económica y demográfica del encuestado* incluye el estrato de su residencia, su edad, educación (de la persona encuestada y del jefe de su hogar), pertenencia a grupos étnicos o raciales, profesión u ocupación y productos principales con que cuenta su hogar.

Dichas preguntas se complementan con la averiguación de si la persona ha sentido ser discriminada en su cotidianidad y las razones de ello.

Este tema está dividido en dos secciones de la encuesta. Las preguntas esenciales para el análisis se encuentran al principio, mientras que las demás se ubican al final.⁴⁷

ii. Una sección de *percepción de seguridad y confianza institucional de los encuestados*. Pregunta por la percepción de seguridad en la ciudad y su barrio, las razones de esta apreciación, el conocimiento por programas de seguridad ciudadana y, finalmente, la calificación de las labores de la policía y de la confianza en diferentes autoridades de justicia y su desempeño en políticas de seguridad.

Para permitir la comparación con evidencia existente, varias de las preguntas de este bloque se basan en las hechas

⁴⁷ Algunas de las preguntas del Módulo de caracterización sociodemográfica fueron copiadas de otras encuestas. En particular, la pregunta por el nivel educativo es idéntica a la de la Encuesta de Calidad de Vida, y la pregunta por la identificación racial o étnica es tomada del formulario del Censo Nacional del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE).

cada año por el programa “Ciudades cómo vamos” (CCV), que entre otras cosas se pregunta por la percepción de los ciudadanos de distintas ciudades de Colombia.

- iii. *Victimización*. Esta sección realiza ciertas preguntas tradicionales acerca de la victimización relativas a la incidencia de delito violento y contra la propiedad y las estrategias de cuidado tomadas por los individuos.

De nuevo, por comparabilidad, tomamos algunas preguntas de la Encuesta de Percepción y Victimización realizada semestralmente por la Cámara de Comercio de Bogotá — en adelante, EPV-CCB—. ⁴⁸

- iv. *Contacto con efectivos de la policía*. Este tema comprende preguntas acerca de la experiencia directa de las personas con la policía. Se divide en dos secciones: la primera se refiere al número de contactos que la persona ha tenido con miembros de la Policía Nacional, tanto iniciados por los ciudadanos, como aquellos en los que agentes abordan a las personas en lugares públicos y solicitan identificación, hacen requisas, o son retenidas en espacios policiales o en el mismo lugar del contacto. La encuesta indaga también acerca de las circunstancias en las que tuvo lugar el contacto con la policía.

La segunda parte de este módulo se refiere al contenido y la calidad del contacto policial. Busca saber la manera como se desarrolló dicho contacto, el tiempo que duró, y la calidad del intercambio entre el individuo y el efectivo policial. En particular, indaga acerca del posible abuso po-

48 En particular, replicamos las preguntas acerca de: a) la victimización directa e indirecta (distinguiendo por tipos de delitos y por si los mismos fueron o no cometidos con violencia), b) las preguntas por decisión de denunciar o no los delitos de los que fueron víctimas las personas, incluyendo las razones de dicha decisión, y c) las preguntas por percepción de seguridad en el transcurso del año, sobre las razones para tener dicha percepción y sobre las acciones que las personas consideran como efectivas para mejorar dicha situación de seguridad. Estas preguntas se encuentran en el formulario de la EPV-CCB, y algunas también en las encuestas de CCV.

licial proveniente de un trato verbal inadecuado o de agresiones físicas.

Este módulo replica parcialmente el formulario realizado por el Open Society Justice Initiative en Bulgaria y Hungría (Open Society Justice Initiative 2007).

- v. El quinto tema contiene información que debe ser provista por el encuestador sin preguntarle al encuestado. Se trata de la apariencia y los artículos de vestir que lleva el encuestado, dirigidas a saber si estos aspectos son relevantes al examinar las diferencias en el comportamiento de la policía respecto de distintos tipos de personas.

El anexo 1 contiene todo el formulario de encuesta.

Análisis desarrollado en este documento

Como dijimos, este documento se limita a hacer un examen descriptivo de los resultados de la encuesta. Contiene principalmente dos tipos de análisis: uno es la interpretación de las frecuencias básicas de cada variable, que incluyen las proporciones de personas —o contactos— que responden de una u otra manera a cada pregunta. De ello se desprenden algunos hallazgos útiles para el diagnóstico de lo que sucede con las políticas de seguridad y con el comportamiento de las autoridades policiales.

Segundo, hacemos algunas comparaciones simples de los datos según diferentes grupos poblacionales. Las diferencias están expuestas en tablas de contingencia que muestran los resultados para mujeres y hombres, distintos estratos de la residencia del encuestado, y entre afrocolombianos e indígenas en comparación con el resto de personas encuestadas. Al saber si los resultados entre distintos grupos tienen o no diferencias estadísticamente significativas obtenemos una primera evidencia acerca de la relación entre una variable objeto de estudio —por ejemplo, la proporción de personas que son abordadas por la policía— y el hecho de que los ciudadanos sean parte de uno u otro subgrupo.

A su vez, para las comparaciones raciales o étnicas juntas a las personas afro con aquellas que son parte de grupos indígenas. Las hipótesis de nuestro trabajo, provenientes del trabajo de campo cualitativo realizado en el pasado, son que las políticas de seguridad urbana —en particular, el comportamiento de la policía— afectan de manera distinta a las personas afro y a los indígenas en comparación con quienes no son parte de estos grupos.

Aunque tenemos una muestra representativa de las personas afro en las tres ciudades analizadas, no fue posible obtener una muestra igual de personas indígenas, pues estas son una proporción muy pequeña del grupo de personas encuestadas (alrededor de 2% de la muestra). Por el momento, para no excluir del análisis a las personas indígenas, y considerando útil que en esta primera aproximación se robustezca el análisis cuantitativo respecto de las minorías étnicas o raciales, consideramos que era valioso realizar esta agregación.

Límites de este ejercicio

Las características de esta encuesta, las limitaciones prácticas a las que está sujeto este proyecto, y las características del análisis ofrecido en este documento, provocan que los hallazgos tengan una serie de restricciones que han de ser tenidas en cuenta por el lector.

a. En primer lugar, la EPD no registra información detallada acerca de programas de seguridad. Con la excepción de dos preguntas relacionadas con el Programa de Cuadrantes de la Policía Nacional, la encuesta no es una mirada que desde la oferta de servicios en materia de seguridad urbana caracterice sus procesos, resultados o su impacto. Más bien, la EPD califica estos servicios desde la percepción o la experiencia que de ella tienen quienes los reciben y, a su vez, quienes se ven afectados por ellos.

En este sentido, la información aportada por la EPD es de un nivel de generalidad alto, que no permite hacer juicios

de política concretos, por ejemplo, respecto de diferentes alternativas de políticas policiales o el desempeño de organismos o unidades concretas.

Los datos ofrecidos en esta investigación permiten detectar, al menos de manera preliminar, la existencia de algunos problemas de las políticas de seguridad, pero no aportan suficiente información para saber de eventuales caminos de solución.

Para diagnósticos más específicos es necesario acudir a metodologías distintas. Por ejemplo, el desempeño de los prestadores de servicios de seguridad puede ser monitoreado en detalle a partir de registros administrativos acerca de los procesos que se cumplen y sus resultados.

b. En segundo lugar, la muestra recogida en este ejercicio pierde utilidad cuando se subdivide en grupos de poblaciones reducidos, que pueden contener una cantidad insuficiente de observaciones para obtener información estadísticamente valiosa.

Ello puede suceder al intentar comparar las tendencias de diferentes grupos poblacionales. A medida que se profundiza en el análisis —por ejemplo, de las personas que han tenido un contacto con la policía, pasando a quienes fueron retenidas, y a su turno, a quienes sufrieron agresiones durante la retención—, el número de observaciones puede ser excesivamente pequeño para comparar entre grupos de personas. En el documento indicamos los casos en los que las diferencias observadas son o no estadísticamente significativas.

c. Tercero, tal como hemos señalado, este documento realiza un análisis descriptivo de los resultados que apunta a representar las tendencias generales de la percepción y las experiencias en materia de seguridad.

No realizamos análisis estadísticos más sofisticados que pueden ser necesarios para obtener un diagnóstico más

completo y detallado. Por ejemplo, es posible realizar análisis econométricos que traten de observar la incidencia simultánea de varios factores en variables dependientes, como el hecho de ser abordado por la policía. El análisis bivariado mediante el cual se comparan dos variables resulta entonces en hipótesis fundadas acerca de la asociación estadística de los factores correspondientes, que no implica una afirmación acerca de una dirección causal, ni acerca de la importancia relativa de una variable sobre otra en una eventual asociación estadística.

- d. Cuarto, una decisión metodológica tomada para este ejercicio es la de medir la pertenencia a una raza o grupo étnico a partir de la autoidentificación de la persona encuestada. De la misma manera como lo realiza el DANE en el Censo nacional de hogares, cuando la persona responde el cuestionario le indica al encuestador si, “de acuerdo con su cultura, pueblo o rasgos físicos”, se identifica como “indígena, rom, raizal, palenquero, negro, mulato, afrocolombiano o afrodescendiente”, o ninguna de las anteriores. Esta metodología tiene la ventaja de evitar que el encuestador incurra en clasificaciones subjetivas externas, dejando dicha cualificación en manos de quien supuestamente más sabe acerca de su identidad racial o étnica, que es la persona misma.

No obstante, esta opción tiene problemas importantes. La auto-identificación en distintas categorías étnicas o raciales puede diferir entre regiones. Principalmente, depender del arbitrio de la persona encuestada posibilita que esta realice una calificación distinta de la que es relevante para el diagnóstico, que dependa, por ejemplo, del color de la piel —lo cual es lo importante al examinar el comportamiento de la policía en la calle—. Otras metodologías pueden intentar superar este problema utilizando codificaciones aplicadas por el encuestador. Pero, a su turno, estos métodos crean el problema de que la clasificación dependa de una

visión externa a la visión de pertenencia de la persona.⁴⁹ Dentro de estas alternativas está la de crear una gama de clasificaciones raciales y étnicas a partir de una encuesta preliminar realizada a las personas respecto de las cuales se quiere averiguar por posibles sesgos poblacionales — en este caso, la policía—. Pero este tipo de metodologías es impracticable dentro de los límites de este proyecto. Y aunque se encuadran bien dentro de las preguntas acerca de contacto entre ciudadanos y policía, no son pertinentes para clasificaciones relativas a asuntos más generales que no dependen directamente del comportamiento de agentes de policía, como son la victimización, la denuncia o las percepciones generales acerca de las políticas de seguridad.

Encontramos entonces que la metodología que menos problemas tiene para el presente ejercicio es la de autoidentificación lo cual, sin embargo, debe ser considerado en el momento de interpretar los datos. En este sentido, la agrupación racial o étnica tenida en cuenta en esta encuesta depende de la clasificación que cada persona hace de sí misma.

- e. En este documento utilizamos los estratos de la residencia de las personas encuestadas como herramienta de clasificación socioeconómica. Aunque este mecanismo es relevante para ubicar a la persona en un nivel general de estatus social y capacidad económica, está lejos de ser el indicador ideal acerca de cualquiera de estos aspectos. La literatura económica ha establecido claramente los problemas que tiene utilizar la estratificación en Colombia como instrumento para detectar las necesidades económicas de las personas dentro de los esfuerzos de focalización de algunas políticas sociales.⁵⁰

49 Para una explicación de los métodos que se han utilizado en Colombia a fin de medir la magnitud de la población afro, así como las ventajas y los límites de cada uno de ellos, ver Rodríguez, Alfonso y Cavelier (2009: 45).

50 Ver, por ejemplo, Ferreira y Meléndez (2012); Meléndez, Casas y Medina (2004) y Vélez (1996).

Idealmente, la detección de la situación económica de los hogares puede realizarse a partir de la construcción de indicadores de necesidades básicas insatisfechas. Pero tal metodología trasciende las limitaciones de esta investigación, entre otras razones, por las limitaciones de espacio que ha de tener un formulario de encuesta que dependa de la interceptación de las personas en el espacio público.

Ahora, un elemento positivo de la estratificación social es que, en promedio, da una buena idea de la combinación de dos asuntos que son relevantes para medir las diferencias relativas a las políticas de seguridad: la capacidad económica del hogar de la persona, pero además, su ubicación dentro de unas escalas sociales generales.

De nuevo, a pesar de no ser perfecta, esta clasificación es suficientemente adecuada y pertinente para los fines de la investigación.

- f. Por último, en el análisis nos referimos a diferencias sencillas observadas para cada uno de los grupos poblacionales detectados en la encuesta. Es decir, las proporciones de personas encuestadas que tienen una percepción en algún sentido, o que vivieron una experiencia específica con la policía. Por falta de información no hacemos una comparación entre estas proporciones y los niveles relativos de personas de cada subgrupo que violan más la ley. La proporción entre la incidencia de la actividad policial en grupos poblacionales y la distribución de delincuentes en estos grupos es fundamental para establecer si dicho desempeño es discriminatorio y, en últimas, si una estrategia policial que afecta más a determinado grupo puede ser legítima (Harcourt 2004: 1329-1330). Esta información deberá ser registrada y analizada posteriormente, quizás, por las mismas autoridades policiales.

Capítulo 1 Hallazgos

Aparte de las que buscan caracterizar a quien responde, las principales preguntas de la encuesta pueden ser clasificadas en dos grupos: el primero se refiere a preguntas que consultan la experiencia de las personas respecto de eventos específicos en los que tuvieron un intercambio con la policía. A su vez, estos pueden ser eventos iniciados por la ciudadanía, en los que las personas se aproximan a esta, o situaciones en las que la policía aborda a los ciudadanos a través de contactos o solicitud de requisa en el espacio público o, en algunos casos, de retenciones o detenciones administrativas.

En un segundo grupo están las preguntas que acuden a la memoria o percepción de las personas sobre asuntos abstractos como la percepción de seguridad, su conocimiento acerca de programas policiales, la satisfacción o la confianza con autoridades de policía o justicia, y los niveles de victimización y denuncia.

Experiencia con la policía

Cuando los ciudadanos acuden a la policía

Una primera manera de evaluar el comportamiento de la policía es conocer la experiencia de las personas que han acudido a ella buscando la prestación de algún tipo de servicio policial. Esto sucede cuando las personas se dirigen a un agente del orden (ya sea que este se encuentre en una estación de policía, en un CAI o en labores de vigilancia en la calle), buscando recibir un servicio policivo — como ayuda en asuntos urgentes, o la recepción de una denuncia o queja—, o suministrar in-

TABLA 1.
Proporción de encuestados que acudió a la policía en el último año

Total	Estrato					Hombre	Mujer	Afros + Indígenas	Resto
	I	II	III	IV	V o VI				
n	2146	696	759	270	202	1037	1109	241	1905
Si (%)	18,7	21,7	18,5	14,2	14,6	18,8	18,7	15,1	19,2

FUENTE: cálculos Dejusticia a partir de encuesta de Dejusticia y Cifras y Conceptos.

TABLA 2.
Calificación de los servicios recibidos (de 1 a 4)

	Total (%)	Estrato (%)				Hombre (%)	Mujer (%)	Afros + Indígenas (%)	Resto (%)
		I y II	III	IV	V o VI				
		1 y 2	3	4	5				
n	402	193	141	68	195	207	36	366	
Mal y muy mal	62,9	59,6	72,0	53,3	57,7	67,7	64,1	62,7	
Bueno y muy bueno	36,7	40,4	27,1	46,1	42,0	31,8	35,4	36,8	
NS/NR	0,4	0,0	0,9	0,6	0,3	0,5	0,5	0,4	
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	

Notas: **p < 0,05.

FUENTE: cálculos Dejusticia a partir de encuesta de Dejusticia y Cifras y Conceptos.

formación que se considera de pertinencia policial, como una situación sospechosa.

La tabla 1 expone la proporción de encuestados que en el último año acudió a la policía. Un poco menos de un quinto de las personas lo hicieron, en iguales proporciones entre mujeres y hombres, o entre negros e indígenas, y el resto de personas.

Al comparar entre estratos socioeconómicos, los datos señalan que acudieron a la policía en una mayor medida las personas de estratos I, II y III en comparación con las de estratos IV, V y VI.¹ Lo anterior puede indicar, ya sea que las personas de estratos bajos tienen más necesidades que pueden ser resueltas al acudir a la policía, o que tienen más confianza para hacerlo.

Las principales razones por las que las personas acudieron a la policía fueron para denunciar un delito —en alrededor de dos tercios de los casos— y para señalar una situación sospechosa —alrededor de un quinto de los casos— (estas tablas no se muestran en el documento).² Es curioso que una razón que se diría esencial de los servicios policiales, que es la necesidad de ayuda en una situación de emergencia, tenga un peso minúsculo dentro de las respuestas otorgadas por los encuestados. Lo que refleja probablemente que las personas no perciben a la policía como alguien a quien se deba, o sea útil, acudir en un momento de urgencia. Este es un tema que debe ser investigado con mayor profundidad en el futuro.

Seguidamente, las personas que buscaron ayuda en la policía calificaron los servicios prestados. La tabla 2 revela que el grado de insatisfacción es alto. Un poco menos de dos tercios de quienes acudieron a la policía sienten que recibieron servicios malos o muy malos.

1 La diferencia entre estrato II (21,7% acudió a la policía) y estrato IV (14,2%) es estadísticamente significativa al 99% de nivel de confianza.

2 No se observan diferencias significativas entre subgrupos.

Estos altos niveles de insatisfacción no cambian respecto de las minorías étnicas o raciales. Pero sí son mucho mayores para las mujeres, que declaran haber recibido un muy mal o mal servicio en el 68% de los casos, en comparación con el 58% de los hombres. De nuevo, esto está sujeto a diversas interpretaciones: de una parte, puede ser que en realidad la policía trate peor a las mujeres, o que por alguna razón, a pesar de que la calidad del servicio sea la misma, los hombres perciban que este es de mejor calidad.

A su vez, las diferencias entre estratos son mixtas, dado que quienes más reportan haber recibido un mal servicio son las clases bajas y altas, en comparación con las medias. El 60% de las personas de estratos I y II indican haber recibido un muy mal o mal servicio; lo que sucede para el 53% de aquellos de estratos IV a VI, nivel ligeramente menor, cuya diferencia no es estadísticamente significativa. En comparación, el 72% de las personas de estrato III está insatisfecho con el servicio.³

Así, las personas de estratos altos y los hombres reportan estar en una mejor situación, al percibir que reciben un mejor servicio de las autoridades de policía. Lo que sugiere entonces que la policía se desempeña mejor cuando dichas personas requieren sus servicios. Dentro de múltiples razones que pueden explicar estas diferencias ofrecemos dos posibilidades: una es que simplemente los servidores policiales tienen una actitud diferente respecto de distintos grupos de personas. U otra, que dependiendo de los sectores —que a su vez se relacionan con los estratos socioeconómicos— las estaciones y los CAI tienen diferentes capacidades, y recursos humanos y materiales que les permiten atender de mejor o peor manera a quienes buscan sus servicios. Esta última razón aplicaría para las diferencias por estrato pero no para las diferencias en el sexo.

³ Cuya diferencia con el estrato I es estadísticamente significativa al 95% de nivel de confianza, y con los estratos IV, V y VI es estadísticamente significativa al 99% de nivel de confianza.

Cuando la policía aborda a los ciudadanos

Otra forma de medir la experiencia de los ciudadanos con la policía depende de las situaciones en las que esta, en cumplimiento de sus funciones, entra en contacto con ellos, por ejemplo, para solicitar documentos, hacer requisas, o incluso para solicitar que detengan o modifiquen un comportamiento problemático que pudiera estar violando alguna de las disposiciones del Código Nacional o local de Policía.⁴

Al medir tales contactos no buscamos argumentar que estos son en sí mismos inconvenientes o problemáticos legalmente. La estrategia de interceptar a algunas personas en la calle puede, en ciertas circunstancias, ser un mecanismo adecuado y pertinente como táctica de seguridad ciudadana. Pero estos contactos deben darse siguiendo una estrategia policial que razonablemente tenga en cuenta, de una parte, los beneficios en seguridad resultantes de la aplicación de la herramienta, y de otra, sus costos en términos del despliegue de personal necesario y de los inconvenientes causados a la ciudadanía. En particular, como toda estrategia policial, la aplicación de esta herramienta debe seguir protocolos estrictos i) de afinidad con las normas legales y constitucionales que protegen a los asociados —lo que incluye la necesidad de respetar a las personas abordadas—, y ii) de ajuste entre el comportamiento de los policías y los objetivos buscados por la estrategia.

Algunos de estos elementos son examinados acá. La encuesta mide el número de ocasiones en las que las personas fueron contactadas por la policía, las características de dichas situaciones, y parte del contenido del intercambio entre policías y ciudadanos.

Cantidad de contactos

La encuesta pregunta si mientras estaban en el espacio público las personas entraron en contacto con la policía, siendo

⁴ A lo largo del documento nos referimos indistintamente a contactos o a situaciones en las que la policía aborda a las personas.

dicho contacto iniciativa de los agentes. Una diferencia relevante entre este tipo de preguntas y la mayoría realizada en esta encuesta es que al depender del recuerdo de experiencias concretas, probablemente están menos sujetas a la subjetividad de la percepción de los encuestados, comparado con, por ejemplo, cuando se pregunta por su sentimiento de satisfacción con la recepción de un servicio.

Como vemos en las tablas 3 y 4, un quinto de las personas encuestadas fueron abordadas por la policía en el espacio público. A su vez, a partir del número total de contactos detectado por la encuesta concluimos que en promedio dicho 20% de personas fue abordado en un poco menos de dos ocasiones.⁵ Alrededor de la mitad de estas personas fue contactada una sola vez; el 15% lo fue dos veces; y un cuarto de ellas fue abordado tres o más veces. Existe entonces un grupo reducido en el que se concentra una parte importante de los contactos. Mientras que ocho de cada diez personas no fueron abordadas por la policía, de los que sí lo fueron, cerca de la mitad lo fue más de una vez, y un cuarto más de tres veces.

A su vez, como era de esperarse, los hombres son más contactados que las mujeres (27 frente a 15%) y en más ocasiones por persona, algo que no parece irrazonable desde el punto de vista de prevención criminal, pues para la generalidad de los delitos el victimario es hombre en la mayoría de los casos.⁶

Otro hallazgo interesante es que las personas afrodescendientes o miembros de grupos étnicos tienen más contactos con la policía. Mientras que el 27% de dichas personas fue abordado el último año, ello sucedió para menos del 20% del resto de personas —casi un tercio más de personas—, lo

5 Como podría esperarse, las personas a las que más aborda la policía están entre los 18 a 25 años, seguidos por los más jóvenes, entre 12 y 17 años, y descendiendo en proporción a medida que avanza la edad. Estas tablas no se muestran en el documento.

6 Por ejemplo, según Medicina Legal (2012: 77), el 91% de los presuntos homicidas dolosos fueron hombres. A su vez, la diferencia entre hombres (91,9%) y mujeres (8,1%) privados de la libertad en establecimientos carcelarios es tan grande que necesariamente indica que muchos de los delitos son cometidos por hombres (INPEC 2013).

TABLA 3.
Contacto con agentes de la policía, como resultado de aproximación de ellos hacia usted

	Total (%)	Estrato (%)						Hombre (%)	Mujer (%)	Afros + Indígenas (%)	Resto (%)
		I	II	III	IV	V o VI					
n	2146	219	696	759	270	202	1037	1109	241	1905	
Si	20,5	23,2	20,0	20,4	24,7	14,4	26,7	14,8	27,0	19,7	
No	79,5	76,8	80,0	79,6	75,3	85,6	73,3	85,2	73,0	80,3	
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	

TABLA 4.
Proporción de personas contactadas una, dos, tres o más veces

	Total (%)	Estrato (%)						Hombre (%)	Mujer (%)	Afros + Indígenas (%)	Resto (%)
		I	II	III	IV	V o VI					
n	440	51	139	155	67	29	277	164	65	375	
% de personas contactadas 1 vez	55,7	53,3	52,9	57,6	68,4	33,7	50,7	64,0	73,2	52,6	
% de personas contactadas 2 veces	19,6	15,3	23,8	14,9	10,3	52,2	23,5	12,9	10,1	21,2	
% de personas contactadas 3 o más veces	24,8	31,3	23,3	27,5	21,4	14,1	25,8	23,1	16,6	26,2	
Total %	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Total de contactos	855	105	264	307	120	59	562	292	106	749	
Contactos por persona	1,94	2,07	1,90	1,98	1,81	2,01	2,03	1,78	1,62	2,00	
Contactos por total de personas	0,40	0,48	0,38	0,40	0,45	0,29	0,54	0,26	0,44	0,39	

Notas: *p < 0,1; **p < 0,05; ***p < 0,01.

FUENTE: cálculos Dejusticia a partir de encuesta de Dejusticia y Cifras y Conceptos.

que parece confirmar las hipótesis provenientes de nuestras investigaciones cualitativas iniciales (ver apartado I) según las cuales la policía es más dura con los afros. Ahora bien, las personas afro o indígenas contactadas son abordadas en menos ocasiones por persona que el resto de individuos, pues en promedio tuvieron contacto 1,6 veces y, en comparación, un mayor porcentaje reporta solo un contacto al año. Esto puede sugerir que aunque los afros e indígenas sean más abordados que el resto, también lo son de forma comparativamente más generalizada, y lo que es lo mismo, menos concentrada en unos pocos.

También constatamos diferencias dependiendo del estrato. No porque las personas pobres sean abordadas por la policía en más ocasiones, lo cual no parece ser así —en los estratos I a IV, entre un cuarto y un quinto de las personas son contactadas—. Sino porque a los de mayor estrato los abordan menos —el 14% de las personas de estratos V y VI son contactadas—.⁷ A su vez, a medida que aumenta el estrato disminuye la proporción de personas que fueron abordadas por la policía en tres o más ocasiones.

Diferencias de resultados para distintos atuendos urbanos

Una de las hipótesis que surgió a partir de entrevistas cualitativas con agentes de policía es que muchos de los contactos son decididos dependiendo del atuendo que lleva el ciudadano. Algunos policías nos indicaron que se fijaban más en los “ñeros”, refiriéndose a personas con una apariencia que les invita a pensar en jóvenes que en su opinión son más proclives a cometer crímenes.

Dadas estas entrevistas, en la encuesta incluimos algunas variables acerca de la apariencia de las personas que debían ser codificados de acuerdo con el criterio del encuestador, no solo

⁷ En comparación con los resultados de estratos I, II y IV, observamos diferencias significativas al 99% de nivel de confianza.

preguntando por el eventual aspecto sucio o con cicatrices de quien respondía, sino por el porte de diferentes atuendos de subgrupos urbanos, incluidas prendas de vestir anchas estilo rap, cachuchas anchas, “mochos” —pantalones cortos—, pantalones entubados para los hombres, cabello largo o de corte inusual, atuendos negros estilo “metalero”, o la presencia de tatuajes visibles.

Como lo indica la tabla 5, quienes tenían al menos una de estas características reportan de manera consistente un mayor nivel de contactos con la policía; algunos con diferencias muy elevadas, tales como los hombres con pantalones entubados, para quienes más de la mitad fueron abordados por la policía. Adicionalmente, las personas con los atuendos mencionados que tuvieron contactos también reportan haber sido abordados en un promedio mayor de ocasiones, incluso en un nivel promedio de tres ocasiones para quienes tienen tatuajes visibles. Alrededor de la mitad de estas últimas personas, o quienes portan pantalón ancho estilo rapero, o ropa negra estilo metalero, fueron abordados por la policía en tres o más ocasiones.

TABLA 5.
Personas “contactadas” por la policía en último año
Apariencias urbanas

	n	% personas	Promedio contactos	% de ≥ 3 contactos
Promedio todos	2146	20,50	1,94	24,8
Camiseta ancha o buzo ancho tipo rapero	58	49,5	2,15	30,9
Cachucha ancha	64	49,8	2,35	35,1
Pantalón ancho, tipo rapero	40	45,9	2,65	46,8
“Mochos”	39	30,8	1,91	22,5
Pantalón entubado (hombre)	106	50,9	2,00	17,9
Pelo, largo/cresta/mechón largo	129	34,6	2,13	26,6
Ropa negra como metalero	27	34,0	2,52	48,8
Parece sucio (no bien aseado)	68	35,2	2,72	42,7
Cicatrices en la cara	49	35,4	2,16	28,5
Tatuajes visibles	33	45,5	3,01	52,5

FUENTE: cálculos Dejusticia a partir de encuesta de Dejusticia y Cifras y Conceptos.

TABLA 6.
Contactos - Cualquier apariencia urbana

	Con alguna apariciencia urbana	Sin apariciencia urbana
n	614	18.973
% personas	41,60	20
Promedio contactos	2,28	1,91
% de ≥ 3 contactos	31,5	41,20

FUENTE: cálculos Dejusticia a partir de encuesta de Dejusticia y Cifras y Conceptos.

Ahora bien, el número de personas encuestadas que tienen una de las apariencias específicas descritas puede ser muy pequeño para obtener conclusiones estadísticamente sólidas. Sin embargo, al agregar a todas las personas que tenían al menos uno de los anteriores aspectos obtenemos los resultados de la tabla 6, que sí muestra diferencias estadísticamente significativas.

El 42% de quienes sí portaban uno o varios de los atuendos o apariencias urbanas descritos fue abordado por la policía en promedio 2,3 veces en el año anterior. En comparación, quienes no tienen unos de los aspectos mencionados (contados acá como el número de ocasiones por las que cada persona responde que no tiene la apariencia específica por la que se pregunta), se mantienen en el nivel de 20% de contactos.⁸ Es decir, la proporción de personas contactadas es aproximadamente el doble cuando se trata de aquellas con los atuendos o las apariencias descritas.

Por lo que concluimos que la policía fija como objetivo, al menos parcial, a las personas con los aspectos citados. Lo que no parece razonable, al menos teniendo en cuenta que muchas de las apariencias mencionadas son portadas por todo tipo de jóvenes, y no parecen señalar un factor de sospecha de comportamiento criminal. Al revés, esta desproporción parece mostrar una tendencia de la policía a fijarse en lo poco común,

⁸ Esta diferencia es estadísticamente significativa a un 99% de nivel de confianza.

y no en lo peligroso, lo cual le quita su justificación desde la estrategia de prevención del crimen. A la vez, al fijar como objetivo a las personas de vestir extraño, la policía puede estar vulnerando el derecho al libre desarrollo de la personalidad y la libertad de expresión de quienes desarrollan su individualidad tomando decisiones estéticas particulares, pero que son afrontados en mayor medida por las fuerzas de seguridad.

Caracterización de los contactos

Pasamos a describir las situaciones en las que sucedieron los contactos. Las tablas 7, 8 y 9 muestran las características de los contactos entre policías y ciudadanos, de acuerdo con el lugar en donde se encontraban, lo que estaba haciendo la persona abordada, y lo que hizo el agente durante el acercamiento.

Un asunto metodológico para tener en cuenta es que en las secciones que analizan los contactos la unidad de análisis pasa de ser la persona encuestada a los contactos mismos. Las proporciones expuestas en estos apartados se refieren al total de casos en los que la policía abordó a las personas.

La mayoría de contactos sucedió en la calle, mientras la persona abordada caminaba. La policía solicitó documentos, y en menor medida requisó al ciudadano, lo cuestionó por alguna razón, y le pidió que se fuera del lugar. En primer lugar, en más de la mitad de los contactos la policía le solicitó documentos a la persona; en un cuarto de ocasiones realizó una requisa, en un quinto de los casos le hizo preguntas, y entre un cuarto y quinto le pidió retirarse del lugar en donde se encontraba. En muy pocas ocasiones (dos de cada cien) el contacto se debió a una pelea o a otra situación de riesgo para las personas. Comparativamente, a los hombres les piden documentos y los requisan en más ocasiones que a las mujeres; y a los afros o indígenas les piden documentos en menos casos que al resto de personas encuestadas, y a las personas de estratos IV a VI les piden documentos en más ocasiones.

Alrededor de seis de cada diez contactos suceden en la calle, uno de cada diez en un parque, un poco menos en una

TABLA 7.
¿Qué hizo el agente de policía? Respuesta múltiple δ – Porcentajes

	Total (%)	Estrato (%)						Hombre (%)	Mujer (%)	Afros + Indígenas (%)	Resto (%)
		I	II	III	IV	V o VI					
		n									
	855	105	264	307	120	59	562	292	106	749	
Le pidió documentos	57,2	52,2	50,4	61,2	71,9	45,5	64,7	42,7	35,7	60,2	
Lo requisó	26,6	31,0	25,1	25,3	33,0	19,9	32,8	14,8	31,8	25,9	
Lo cuestionó	21,1	30,9	20,5	15,1	28,7	21,4	19,3	24,5	20,2	21,2	
Le pidió retirarse del lugar	22,0	27,6	25,8	12,1	42,5	5,2	22,0	22,2	26,8	21,4	
Interfirió en una pelea o en otra situación de riesgo	2,2	1,8	1,8	3,8	0,6	0,0	1,0	4,6	1,9	2,3	
Lo capturaron por algún proceso penal en su contra	0,3	0,0	1,1	0,0	0,0	0,0	0,5	0,0	0,0	0,4	
Otra. ¿Cuál?	11,8	7,3	11,1	6,2	26,1	22,3	11,3	12,7	7,9	12,3	
NS/NR	0,8	0,0	1,3	1,1	0,1	0,0	0,7	1,1	0,4	0,9	

Notas: *p < 0,1; **p < 0,05; ***p < 0,01.

FUENTE: cálculos Dejusticia a partir de encuesta de Dejusticia y Cifras y Conceptos.

TABLA 8.
¿En qué lugar se encontraba? - Porcentajes

	Total (%)	Estrato (%)						Hombre (%)	Mujer (%)	Afros + Indígenas (%)	Resto (%)
		I	II	III	IV	V o VI					
		n									
	855	105	264	307	120	59	562	292	106	749	
En la calle	60,8	64,4	67,4	62,4	46,0	46,4	55,3	71,4	68,0	59,8	
En un parque	12,6	20,6	14,0	11,9	4,2	12,6	15,4	7,2	17,3	11,9	
En un puente peatonal	1,7	4,0	1,4	2,0	0,0	0,0	1,3	2,4	0,9	1,8	
En una estación de transporte público	7,8	1,2	8,9	11,6	4,5	1,6	9,7	4,0	2,7	8,5	
Otra. ¿Cuál?	15,0	9,7	6,8	10,9	37,1	36,5	15,6	13,7	7,9	15,9	
NS/NR	2,2	0,0	1,5	1,2	8,1	2,9	2,7	1,2	3,2	2,1	
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	

Notas: *p < 0,1; **p < 0,05; ***p < 0,01.

FUENTE: Cálculos Dejusticia a partir de encuesta de Dejusticia y Cifras y Conceptos.

TABLA 9.
¿Qué estaba haciendo? - Porcentajes

	Total (%)	Estrato (%)						Hombre (%)	Mujer (%)	Afros + Indígenas (%)	Resto (%)
		I	II	III	IV	V o VI					
n	855	105	264	307	120	59	562	292	106	749	
Caminando	44,4	47,5	46,3	50,4	25,9	36,6	45,2	42,8	29,7	46,5	
Manejando automóvil	10,9	5,8	3,0	7,0	43,4%	8,3	11,0	10,6	9,8	11,0	
Manejando moto	3,9	0,9	5,6	3,3	4,0	4,4	4,4	2,8	2,6	4,0	
Trabajando en un puesto de trabajo	8,9	16,6	12,0	3,9	7,8	9,7	8,6	9,5	24,9	6,7	
Sentado o desocupado	9,9	18,8	9,0	9,6	4,6	10,9	10,0	9,8	15,7	9,1	
Acostado	1,7	2,0	2,7	1,2	0,0	1,9	1,0	2,9	7,0	0,9	
Haciendo un trámite en una entidad pública	0,8	0,0	0,6	1,4	0,9	0,0	0,9	0,6	1,0	0,8	
En actividades sociales nocturnas	5,7	0,8	5,2	9,5	2,6	3,2	3,9	9,2	3,8	6,0	
En una pelea	0,5	0,7	0,7	0,4	0,7	0,0	0,4	0,8	0,9	0,5	
En un evento público	5,8	1,6	5,5	4,2	5,6	22,8	7,1	3,3	2,2	6,3	
Otra. ¿Cuál?	6,8	4,5	7,6	8,9	4,1	2,2	6,4	7,5	1,0	7,6	
NS/NR	0,8	0,6	1,8	0,2	0,3	0,0	1,1	0,2	1,4	0,7	
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	

Notas: *p < 0,1; **p < 0,05; ***p < 0,01.

FUENTE: cálculos Dejusticia a partir de encuesta de Dejusticia y Cifras y Conceptos.
δ Esta variable permite la respuesta de varias categorías simultáneas.

estación de transporte, y entre uno o dos por cada diez, en otros lugares como las afueras del colegio, eventos públicos o un centro comercial (no desplegamos los datos para estos otros lugares). Las mujeres reportan haber sido abordadas en la calle en más ocasiones, y en menor medida en los parques o las estaciones de transporte público. Los afro o indígenas registran un menor nivel relativo de contactos en lugares diversos tales como eventos o centros comerciales, y una mayor proporción en la calle (aunque esta última diferencia no es estadísticamente significativa). Por último, los estratos IV a VI registran una menor proporción de contactos en la calle, y una mayor proporción en lugares diversos como eventos, colegios o centros comerciales.

En cuanto a las actividades que estaban realizando quienes fueron abordados por la policía, el 44% de ellos se encontraba caminando; 11% estaba manejando automóvil; 10% estaba sentado y desocupado, 9% se encontraba trabajando y 6% disfrutaba de actividades sociales nocturnas. Por su parte, frente a los hombres, las mujeres fueron contactadas en mayor medida en eventos públicos o actividades sociales nocturnas, y los afros e indígenas fueron abordados en menor medida al estar caminando, y en mayor proporción cuando se encontraban descansando. De manera interesante, un cuarto de los contactos a personas afro o indígenas sucedieron cuando estaban trabajando, en comparación de un 7% para el resto de personas. Por lo que es posible que los contactos de la policía tengan un mayor poder de irrupción en la vida cotidiana de dichas personas.

Al comparar por estratos, las personas de estrato I reportaron haber sido abordadas en mayor medida cuando estaban trabajando (aunque no tan elevado como a los afro o indígenas). Y las personas de estratos IV, V y VI se encontraban caminando en menor medida, y manejando automóvil o en eventos públicos en mayor medida.

Por último, la mayoría de contactos sucedieron cuando la persona se encontraba sola (43% de los casos) o acompañada

de una persona (19%). En el 15% de los contactos la persona tenía dos acompañantes. En un 9% tenía tres acompañantes, y en un 12% se encontraba con cuatro o más personas. No mostramos estas tablas al no contener diferencias relevantes entre grupos.

Calidad de los contactos

Para cada uno de los contactos intentamos medir la calidad del comportamiento de los agentes bajo los ojos de la persona encuestada. Preguntamos acerca del nivel de respeto que tuvieron los policías durante el contacto, así como si los agentes agredieron de alguna manera al ciudadano, y de qué manera, incluyendo los insultos, las agresiones físicas y las amenazas —estas últimas, entendidas de acuerdo con la comprensión popular, de manera más laxa que la tipificación penal⁹. En las tablas 10, 11 y 12 mostramos estos datos.

Los resultados no son buenos. La mitad de quienes fueron abordados por la policía consideran que fueron tratados de forma irrespetuosa; un tercio estima que sufrió una agresión. Y de estos últimos, la mitad reporta haber recibido insultos; entre un quinto y un cuarto fue objeto de amenazas, y un poco menos de un cuarto fue físicamente agredida. Esto quiere decir que un 16% de las personas contactadas recibió insultos, un 7% fue amenazado, y un 6% fue agredido físicamente. Niveles altos, si se tiene la expectativa de una fuerza policial respetuosa de los derechos de los ciudadanos en la realización de sus operaciones.

Un punto necesario para la precaución del lector: primero, de manera más general es posible que quienes recuerdan haber sido abordados por la policía fueron en ese entonces inco-

⁹ El artículo 347 del Código Penal establece como delito de amenazas el que “por cualquier medio” se “atemorice o amenace a una persona, familia comunidad o institución”, añadiendo de manera importante el elemento de que dicha acción debe tener el propósito de “causar alarma, zozobra o terror”. Ello excluye un comportamiento “amenazante” fortuito que pueden tener algunos agentes de policía respecto de los ciudadanos.

TABLA 10.
Nivel de respeto que la policía tuvo con usted
Porcentajes

	Total	Estrato			Hombre	Mujer	Afros + Indígenas	Resto
		I y II	III	IV a VI				
n	855	105	264	307	562	292	106	749
Bajo	51,8	59,6	46,6	44,8	52,5	50,6	58,9	50,8
Alto	44,7	35,6	50,4	53,7	45,3	43,6	35,2	46,1 **
NS/NR	3,5	4,8	3,0	1,5	2,3	5,8	5,9	3,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Notas: **p < 0,05.

FUENTE: cálculos Dejusticia a partir de encuesta de Dejusticia y Cifras y Conceptos.

TABLA 11.
¿Sufrió de alguna agresión de parte de la policía?
Porcentajes

	Total	Estrato			Hombre	Mujer	Afros + Indígenas	Resto
		I y II	III	IV a VI				
n	855	105	264	307	562	292	106	749
Si	32,5	27,4	34,4	31,9	33,0	31,4	27,7	33,2
No	67,5	72,6	65,6	68,1	67,0	68,6	72,3	66,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FUENTE: cálculos Dejusticia a partir de encuesta de Dejusticia y Cifras y Conceptos.

TABLA 12.
¿Qué tipo de agresión?
Porcentajes

	Total	Estrato			Hombre	Mujer	Afros + Indígenas	Resto
		I y II	III	IV a VI				
n	278	46	91	84	186	92	29	248
Insultos	50,6	63,5	58,7	15,4	47,3	57,2	67,0	48,6 **
Amenazas	22,9	11,8	12,7	68,9	28,1	12,5 ***	8,8	23,5
Uso de la fuerza	18,9	19,4	24,4	5,9	15,4	26,0 **	11,9	19,2
Otra. ¿Cuál?	5,8	2,9	1,8	6,9	6,5	4,3	10,9	6,7
NS/NR	1,8	2,4	2,3	2,9	2,7	0,0	1,3	1,9
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Notas: **p < 0,05; ***p < 0,01.

FUENTE: cálculos Dejusticia a partir de encuesta de Dejusticia y Cifras y Conceptos.

modados en su cotidianidad. Y aunque dicha molestia puede en ocasiones no ser irrazonable, teniendo en cuenta los objetivos del trabajo policial, puede que muchas de las personas tengan un recuerdo negativo de la situación, lo que a su vez puede influir en la memoria acerca de la calidad de la actividad policial en dicho momento. Preguntas con tanto margen para la subjetividad, como la calificación del nivel de respeto que ejercieron los agentes, pueden entonces sufrir del mencionado sesgo de percepción. Sin embargo, esto puede suceder en menor medida en las preguntas por agresiones específicas, como maltratos físicos, cuya respuesta requiere del recuerdo concreto de la actuación policial indebida.

Mecanismos de medición de agresiones como este son actualmente la mejor opción para evaluar la existencia de estos abusos. Ello, hasta que la policía no cuente con estadísticas confiables acerca de quejas en contra de sus oficiales.

En todo caso, es dudoso que el sesgo de percepción descrito tenga la fuerza suficiente como para dudar de los altos niveles de irrespeto y abuso hallados en la encuesta.

En comparación con los hombres, las mujeres no reportan diferencias en los niveles de respeto o de agresión de agentes durante los contactos. En lo que los datos sí parecen mostrar diferencias es en el tipo de ataque cuando la persona indica que fue agredida. Las mujeres reportan sufrir un mayor nivel relativo de ataques físicos y uno menor de amenazas.

Por su parte, los afrocolombianos e indígenas expresan una peor calificación del comportamiento policial, pues casi el 60% de ellos lo considera irrespetuoso, en comparación con el 51% de las demás personas. Esto no sucede para la variable de agresiones, para lo que no constatamos diferencias significativas entre los dos subgrupos. Aunque una vez agredidas, las personas afro o indígenas reportan un mayor nivel relativo de insultos, en comparación con las amenazas y agresiones físicas.

Lo anterior nos permite concluir que las personas afro o indígenas sienten que son irrespetadas en mayor medida, son agredidas en menor medida, y al serlo, lo son de manera que

parece menos grave al sufrir más insultos pero menos amenazas y agresiones físicas.

Por último, al comparar por estratos concluimos que la percepción de irrespeto disminuye a medida que suben los estratos¹⁰. Parece no hacer diferencia respecto de los niveles de agresión. Pero sí existen diferencias en relación con el tipo de agresión, pues las personas de estratos altos reciben menos insultos y más amenazas.¹¹

Retenciones

Una vez las personas entran en contacto con la policía existe la posibilidad de que sean retenidas temporalmente, en principio, para salvaguardar su seguridad personal o la de los demás cuando quiera que la persona se encuentre en estado de embriaguez y no consienta ser acompañada a su domicilio, o que por encontrarse en estado de “alta excitación” pueda cometer inminente infracción penal¹².

En el presente, las bases legales para proceder con dichas retenciones son debatibles. Teniendo en cuenta que la figura de la retención transitoria puede representar una afectación desproporcionada al derecho a la libertad, la Corte Constitucional¹³ declaró inexecutable la forma en que la misma estaba definida en el artículo 192 del Código Nacional de Policía. Sin embargo, difirió los efectos de la inexecutable hasta el 20 de junio de 2008 con el objetivo de que en ese plazo el Congreso expidiera una ley que definiera la retención transitoria de forma ajustada a la Constitución. Además, señaló que mientras que el Congreso regulaba la situación la retención transitoria

10 La diferencia entre estratos I y II (de los cuales un 60% estima haber sido irrespetado) y estratos IV y superior (45%) es estadísticamente significativa al 99% de nivel de confianza.

11 Para ambas categorías, las diferencias entre estratos I y II, y estratos IV y superior son estadísticamente significativas al 99% de nivel de confianza.

12 Artículo 207 del Código Nacional de Policía (Decreto 1355 de 1970).

13 Sentencia C-720 de 2007, M. P. Catalina Botero Marino.

podría seguirse usando cuando fuera estrictamente necesario, y en todo caso respetando ciertas garantías al retenido¹⁴. Ahora bien, dicho plazo se superó sin que el Congreso definiera legalmente la figura de la retención transitoria. Lo que hace que sea no clara la vigencia de esta figura, pues si bien su enunciación como una de las medidas correctivas aplicables por la Policía es actual,¹⁵ su definición fue declarada inexecutable a partir del 20 de junio de 2008.¹⁶

Más allá de las dudas legales expuestas, los datos que examinamos a continuación muestran que la policía retiene a algunas personas, y que según la descripción, las experiencias asociadas con dicha retención son bastante negativas. En los apartados que siguen analizamos la prevalencia y la calidad de las retenciones temporales hechas por la policía de las tres ciudades estudiadas.

Cantidad de retenciones

Como lo muestra la tabla 13, el 7% de las personas que fueron abordadas por la policía terminaron siendo retenidas de alguna forma. Dicha proporción es mayor para los hombres

14 En el numeral cuarto de la parte resolutoria de la sentencia C-720 de 2007, la Corte Constitucional indicó que: “En todo caso, y hasta tanto el Congreso de la República regule la materia de conformidad con lo resuelto en el ordinal anterior, la retención transitoria solo podrá aplicarse cuando sea estrictamente necesario y respetando las siguientes garantías constitucionales: ‘i) se deberá rendir inmediatamente informe motivado al Ministerio Público, copia del cual se le entregará inmediatamente al retenido; ii) se le permitirá al retenido comunicarse en todo momento con la persona que pueda asistirlo; iii) el retenido no podrá ser ubicado en el mismo lugar destinado a los capturados por infracción de la ley penal y deberá ser separado en razón de su género; iv) la retención cesará cuando el retenido supere el estado de excitación o embriaguez, o cuando una persona responsable pueda asumir la protección requerida, y en ningún caso podrá superar el plazo de 24 horas; v) los menores deberán ser protegidos de conformidad con el Código de la Infancia y la Adolescencia; vi) los sujetos de especial protección constitucional solo podrán ser conducidos a lugares donde se atienda a su condición”.

15 Artículo 186, No. 8. Son medidas correctivas: “[...] La retención transitoria”.

16 Para un resumen de las distintas posiciones frente a la vigencia de la figura de la retención transitoria, ver Moreno, Rincón y Moreno (2011: 273-300).

TABLA 13.

A partir del contacto, ¿fue detenido o retenido por la Policía?

	Total (%)	Estrato (%)			Hombre (%)	Mujer (%)	Afros + Indígenas (%)	Resto (%)
		I y II	III	IV a VI				
n	855	369	307	179	562	292	106	749
Si	6,8	10,8	2,6	5,7	8,3	3,9	5,4	7,0
No	93,2	89,2	97,4	94,3	91,7	96,1	94,6	93,0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Notas: **p < 0,05.

FUENTE: cálculos Dejusticia a partir de encuesta de Dejusticia y Cifras y Conceptos.

que para las mujeres, y para las personas de estratos bajos en comparación con los medios o altos. No es estadísticamente diferente para las personas afro o indígenas.¹⁷

La mayoría de las personas retenidas son llevadas a una Unidad Permanente de Justicia (UPJ) —cuando la retención es en Bogotá— (35% de las retenciones), a un Centro de Atención Inmediata CAI (29%), a una estación de policía (14%), o simplemente son retenidas en el mismo lugar del contacto (10%). Un cuarto de las personas son retenidas por cuatro horas o menos, y la mitad son retenidas por alrededor de diez horas o menos; según los datos, un décimo son retenidas por 24 horas o más (no mostramos estas tablas).

Calidad de retenciones

De la misma forma que con los contactos, analizamos la experiencia de las personas retenidas preguntando por el nivel de respeto de la policía hacia ellas, si sufrieron o no una agresión, y qué tipo de agresión.

Ahora bien, el número de personas encuestadas que fueron contactadas, y además fueron retenidas, es ya bastante bajo. Por lo anterior, no es útil hacer comparaciones por género, estrato, raza o proveniencia étnica, pues en este nivel no es

17 La diferencia entre los estratos I y II en comparación con el estrato III es estadísticamente significativa al 99% de nivel de confianza. La diferencia entre el estrato I y los estratos IV a VI es estadísticamente significativa al 90% de nivel de confianza.

TABLA 14.
Respeto de policía durante la retención - Porcentaje

	n	58
Sin respeto		76,0
Con respeto		24,0
Total		100

FUENTE: cálculos Dejusticia a partir de encuesta de Dejusticia y Cifras y Conceptos.

TABLA 15.
¿Sufrió agresión durante la retención? - Porcentaje

	n	58
Sí		69,4
No		30,6
Total		100

FUENTE: cálculos Dejusticia a partir de encuesta de Dejusticia y Cifras y Conceptos.

TABLA 16.
¿Qué tipo de agresión? - Porcentaje

	n	40
Insultos		54,2
Amenazas		26,3
Uso de la fuerza		44,9
Otra. ¿Cuál?		1,7
NS/NR		3,0
Total		100

FUENTE: cálculos Dejusticia a partir de encuesta de Dejusticia y Cifras y Conceptos.

razonablemente descartable que las diferencias se deban a la casualidad de haber escogido a determinados encuestados.

Según los datos mostrados en la tabla 14, la experiencia de las personas retenidas no es la mejor. Tres cuartos de dichas personas consideran que no las trataron con respeto, y siete de cada diez retenidos afirma haber sido agredido de alguna

manera, la mitad de ellos con insultos, un 45% con agresiones físicas, y un cuarto con amenazas.

Aun así las personas encuestadas puedan tender a sobrevalorar la experiencia negativa de la retención —pues no es esperable que la retención policial sea una vivencia agradable, y en la mayoría de ocasiones se da en contra de la voluntad de los retenidos—, los niveles de insatisfacción descritos son muy altos. No es aceptable que el 70% de las personas que fueron retenidas creen —o al menos consideren que es legítimo decir— que fueron agredidas.

Estos datos reflejan un grave problema en el trato de la policía con las personas que supuestamente deben proteger. Sin duda, las retenciones son situaciones difíciles, pues muchas se desarrollan en contextos de confrontación con el retenido. Pero la policía debe prever estas dificultades y contar con el entrenamiento para manejar circunstancias tensas, con respeto y sin acudir a la agresión.

Percepción de seguridad y del desempeño de autoridades

Pasamos a examinar otros indicadores acerca de la seguridad ciudadana. Uno relevante se refiere a la percepción de seguridad de las personas, tanto en su ciudad como en su barrio.

Seguridad en la ciudad y en el barrio

La tabla 17 presenta la percepción de seguridad de las personas encuestadas en su ciudad y en su barrio. Las personas perciben un mayor nivel de seguridad al referirse a su barrio que a su ciudad.¹⁸ Mientras que el 38% se siente segura en su

18 La tendencia a que las personas se sientan más seguras en su barrio que en su ciudad no solo aparece en la EPD, sino también en las encuestas de CCV. La percepción de seguridad urbana para las tres ciudades en la EPD (11%) es mucho menor que los resultados de las encuestas de CCV de 2012. En especial, en comparación con Medellín, en donde el sentimiento de seguridad en la ciudad alcanzó el 54%. La diferencia menor se encuentra en relación con Bogotá (17%), donde la encuesta “Cómo vamos” arrojó un resultado de seis puntos porcentuales por encima del obtenido por EPD para las tres

TABLA 17.
Sentimiento de seguridad en la ciudad y en el barrio

	Total (%)	Estratos (%)						Hombre (%)	Mujer (%)	Afros + Indígenas (%)	Resto (%)
		I	II	III	IV	V y VI					
n	2146	219	696	759	270	202	1037	1109	241	1905	
Nada seguro	8,3	16,7	8,6	7,1	8,3	3,3	8,8	7,9	10,5	8,1	
2	15,6	15,6	14,7	15,9	22,3	9,1	14,1	17,1	13,0	16,0	
3	37,6	33,8	39,1	41,4	35,3	25,8	39,3	36,1	33,9	38,1	
4	27,5	16,9	28,4	25,6	27,1	43,8	26,7	28,3	29,0	27,3	
5	6,7	13,2	5,2	5,1	4,2	14,2	6,8	6,6	6,7	6,7	
Muy seguro	4,1	3,8	4,0	4,9	2,6	3,3	4,2	4,0	6,7	3,7	
NS/NR	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,6	0,1	0,1	0,1	0,1	
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
?Qué tan seguro se siente en su barrio?	9,3	22,5	10,2	7,3	7,4	1,8	9,8	8,8	11,5	9,0	
Nada seguro	13,2	14,1	14,0	13,9	11,7	8,8	10,3	15,9	11,7	13,4	
3	24,4	21,2	26,2	28,7	20,5	10,9	25,3	23,6	26,3	24,1	
4	22,9	15,4	25,6	22,3	27,3	18,3	22,5	23,3	21,4	23,1	
5	21,2	17,4	14,2	18,6	27,7	50,9	22,6	20,0	16,8	21,8	
Muy seguro	8,8	8,9	9,8	9,1	5,2	8,7	9,2	8,4	12,1	8,4	
NS/NR	0,2	0,5	0,0	0,1	0,2	0,6	0,3	0,1	0,2	0,2	
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	

FUENTE: cálculos Dejusticia a partir de encuesta de Dejusticia y Cifras y Conceptos.

ciudad (calificación 4 o superior), ello sucede con el 53% de las personas al pensar en su barrio. Así, los datos reflejan que las personas en promedio consideran que la seguridad en su entorno es mejor que en el resto de la ciudad, lo cual puede ser el resultado de la sobrevaloración de la inseguridad en la generalidad de la ciudad, o de la seguridad en el entorno próximo.

A su vez, los datos no muestran diferencias significativas entre hombres y mujeres,¹⁹ o entre las minorías étnicas y raciales y las demás personas. La percepción reportada de seguridad en la ciudad y el barrio no es estadísticamente diferente entre estos subgrupos.

Por el contrario, la tabla muestra diferencias significativas entre estratos, sobre todo, entre los más bajos y los más altos. Al parecer, los diferentes subgrupos de clase media tienen una percepción parecida acerca de su seguridad que es mejor, aunque no mucho, que la de los estratos pobres, pero mucho peor que la de los estratos V y VI. Así, en los estratos I a IV alrededor de dos tercios de las personas se sienten inseguras en la ciudad, y más o menos un tercio se sienten seguras. Mientras que en los estratos V y VI es al revés: 38% se sienten inseguras y 61% indican sentirse seguras.²⁰ Diferencia que es más aguda al referirse a la percepción de seguridad en el barrio, en donde el 40% del estrato IV se siente inseguro (el 60% indica estar seguro), y de manera asombrosa, un quinto de las personas de estrato V y VI se siente inseguro y un 78% de ellas dice estar seguro.

Así, las diferencias observadas en la percepción de seguridad están, según estos datos, asociadas a la situación socioeconómica de las personas —medidas a partir de los estratos— y no a

ciudades. Así mismo, la sensación de no estar “seguro ni inseguro” fue mucho mayor en la encuesta de Dejusticia que en las de las CCV, pues el resultado de la EPD fue cercano al doble del de las ciudades individualmente consideradas.

19 Más mujeres seleccionan la opción 2 para la pregunta de seguridad barrial. Pero en agregado, la proporción de mujeres que se sienten seguras o inseguras es prácticamente igual, tanto para la ciudad como para el barrio.

20 Diferencias que son estadísticamente significativas al 99% de nivel de confianza.

TABLA 18.
Los problemas más graves en relación con la seguridad en el barrio. Respuesta múltiple

	Total (%)	Estratos (%)					Hombre (%)	Mujer (%)
		I	II	III	IV	V y VI		
n	2136	211	696	758	270	200	1032	1104
Existencia de pandillas	45,4	56,1	57,4	50,3	15,9	13,8	43,6	47,1
Atracos callejeros	60,5	59,3	58,9	65,4	63,3	45,1	59,1	61,8
Robo de carros o partes	15,0	8,8	11,2	18,4	21,9	12,9	15,3	14,7
Asalto de casas y apartamentos	18,2	7,7	15,6	19,7	27,2	20,5	19,9	16,7
Atraco de tiendas de barrio	15,2	17,0	15,6	21,7	4,1	1,9	15,5	14,9
Homicidios	14,2	20,7	18,6	13,9	5,1	5,8	14,8	13,7
Tráfico de drogas	48,2	58,6	57,9	50,3	30,9	19,1	49,0	47,5
Violaciones	4,4	8,0	5,0	4,2	4,1	0,0	3,0	5,7
Vandalismo contra edificaciones	7,1	6,5	7,0	7,8	10,4	0,9	6,0	8,2
Guerrilla urbana/ paramilitares	3,2	2,1	4,2	3,7	1,9	0,5	4,0	2,3
Otro. ¿Cuál?	8,1	8,3	9,8	6,6	8,0	8,2	10,0	6,3
NS/NR	4,5	1,0	1,5	3,4	2,0	26,6	2,4	6,5

FUENTE: cálculos Dejusticia a partir de encuesta de Dejusticia, cifras y conceptos.

cuestiones de género, de raza o de etnia. Además, dichas diferencias provienen de las clases altas, que plausiblemente cuentan con esquemas particulares de seguridad y que, por ende, se sienten más protegidas frente a los riesgos de seguridad.

Las razones de la inseguridad²¹ también son diferentes entre estratos (tabla 18). Una mayor proporción relativa de personas de estratos altos considera que los problemas más graves de seguridad de su barrio son los asaltos a residencias o el robo de carros o partes. Una menor proporción de estos reporta sufrir de existencia de pandillas, homicidios, atraco de tiendas de barrio, tráfico de drogas o violaciones.

Satisfacción con la policía

Otra medición que es útil para analizar la percepción de seguridad es la satisfacción con los servicios prestados por las autoridades judiciales y de seguridad. Comenzamos con la satisfacción con el desempeño de la policía.

La tabla 19 muestra los diferentes niveles de satisfacción con la presencia y la labor de la policía en los barrios de las personas encuestadas. Lo primero que se observa en los datos es la baja satisfacción que se tiene de dicho desempeño. Más de dos tercios de las personas se encuentran de alguna manera insatisfecha. Casi la mitad estima que dicha labor merece calificarse dentro de las dos peores notas.

21 El resultado de la EPD para el agregado de las tres ciudades coincide de manera general en el orden y la proporción de los problemas más graves identificados por los encuestados en las encuestas de CCV y BCV, pues los dos problemas más graves son los atracos callejeros y las drogas. En MCV, en cambio, el orden y la representatividad de los problemas son distintos. Por un lado, los atracos callejeros son mucho menos importantes, pues representan menos de la mitad que en las otras dos ciudades, o que en el acumulado de las tres en la EPD; por el otro, el problema de las drogas también tiene menos peso que en Cali, en Bogotá y en el agregado de las tres ciudades en la EPD. Esta última diferencia en relación con la importancia que le reconoce la gente al tráfico y consumo de drogas como problema que afecta la seguridad le daría la razón a los policías entrevistados en la ciudad de Medellín, pues según ellos la ciudadanía es mucho más permisiva frente a este fenómeno en esa ciudad que en otras.

TABLA 19.
Satisfacción con presencia y capacidad de respuesta de la policía en el barrio

	Total (%)	Estratos (%)						Hombre (%)	Mujer (%)	Afros + Indígenas (%)	Resto (%)
		I	II	III	IV	V y VI	1905				
n	2146	219	696	759	270	202	1037	1109	241	1905	
Nada satisfecho	17,4	23,4	21,5	15,2	14,7	8,1	17,8	16,9	25,4	16,3	
2	23,8	24,5	22,2	27,8	21,7	16,5	21,7	25,8	15,4	24,9	
3	27,5	19,3	23,1	30,7	32,0	33,4	25,9	28,9	21,3	28,3	
4	17,1	15,8	17,8	14,9	18,0	23,2	17,0	17,2	22,8	16,4	
5	9,1	11,0	9,9	6,7	8,4	14,3	11,5	6,8	8,2	9,2	
Completamente satisfecho	3,9	5,5	4,2	3,4	3,1	3,9	4,7	3,1	6,0	3,6*	
NS/NR	1,3	0,5	1,3	1,4	2,0	0,6	1,2	1,3	0,9	1,3	
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	

Notas: *p < 0,1; **p < 0,05; ***p < 0,01.

FUENTE: cálculos Dejusticia a partir de encuesta de Dejusticia y Cifras y Conceptos.

Adicionalmente, observamos diferencias relativas al género, la raza o la etnia, y el estrato socioeconómico. Las mujeres tienen una peor impresión de las labores policiales en el barrio. Mientras que el 65% de los hombres califican como insatisfactorio dicho desempeño, esto sucede para el 72% de las mujeres.²²

En cuanto a la situación socioeconómica, de nuevo constatamos diferencias menos desfavorables para los estratos altos. Los estratos V y VI son los que reciben una calificación menos mala de la presencia y capacidad de respuesta de la policía, pues 58% de dichas personas opina que estas labores son insatisfactorias. En comparación, alrededor de dos tercios de las personas de estratos I, II y IV están insatisfechos. Las que peor impresión tienen son las personas de estrato III, pues el 74% de ellas estiman que el desempeño de la policía en su barrio es insatisfactorio.²³

Por su parte, las diferencias étnicas o raciales son sorprendentes. Las personas negras o indígenas parecen tener una percepción menos mala de las labores de la policía. Mientras que el 62% de los negros o indígenas consideran que el desempeño de la policía es insatisfactorio, esta proporción es de 69% en el resto de encuestados.²⁴

Percepción del desempeño de autoridades de justicia y seguridad

La encuesta solicita a las personas que califiquen el desempeño de seis autoridades u organizaciones en sus labores en materia de seguridad. De acuerdo con la tabla 20, buena parte de las organizaciones son mal calificadas, pues la mayoría de quienes responden asignan una calificación mala en vez de buena. Esto sucede con el Gobierno Nacional (30 frente a

22 Diferencia estadísticamente significativa al 99% de nivel de confianza.

23 La diferencia entre el estrato IV de una parte, y V y VI de otra es estadísticamente significativa al 99% de nivel de confianza.

24 Diferencia estadísticamente significativa al 95% de nivel de confianza.

TABLA 20.
Califique de 1 a 3 (mala, regular, buena) las labores que desempeñan en materia de seguridad

	Total (%)	Estratos (%)				Hombre (%)	Mujer (%)	Afros + Indígenas (%)	Resto (%)
		I	II	III	IV				
n	2146	219	696	759	270	202	1109	241	1905
El Gobierno Nacional									
Mala	30,3	31,8	30,2	31,3	30,9	24,2	29,1	29,1	30,4
Regular	56,6	49,1	57,6	60,6	57,3	44,9	57,4	58,2	56,3
Buena	12,7	18,9	11,8	7,9	10,5	30,2	13,1	12,3	12,8
NS/NR	0,4	0,1	0,4	0,2	1,2	0,6	0,4	0,5	0,4
La Policía Nacional									
Mala	24,4	27,5	28,3	24,1	17,0	18,4	26,2	22,7 *	27,2
Regular	58,6	52,4	53,4	60,1	69,8	62,9	55,3	61,7 ***	58,3
Buena	16,7	20,1	18,1	15,7	12,2	18,1	18,0	15,5	14,4
NS/NR	0,3	0,0	0,1	0,1	1,0	0,6	0,4	0,1	0,3
La Comisaría de Familia									
Mala	18,2	22,7	16,5	17,0	25,8	13,3	18,4	18,0	24,7
Regular	47,3	38,1	50,6	47,9	43,9	48,1	47,0	47,5	50,2
Buena	25,7	31,1	27,5	28,3	20,9	9,5	26,4	24,9	18,1
NS/NR	8,9	8,1	5,4	6,8	9,4	29,1	8,1	9,6	6,9
La Fiscalía General de la Nación									
Mala	23,8	24,1	23,9	23,0	30,0	17,7	22,4	25,1	25,4
Regular	54,7	51,5	49,5	57,1	55,4	66,6	53,3	56,0	51,8
Buena	18,0	18,4	23,7	15,7	12,0	14,9	20,4	15,8 ***	19,5
NS/NR	3,5	5,9	2,9	4,3	2,7	0,9	3,9	3,1	3,3
El Ejército Nacional									
Mala	15,7	16,5	18,7	13,4	18,9	9,4	18,5	13,1 ***	14,1
Regular	35,1	36,4	31,3	32,3	42,4	47,5	31,3	38,7 ***	35,3
Buena	47,2	44,6	48,6	51,7	36,9	42,0	47,5	46,9	48,6
NS/NR	2,0	2,5	1,4	2,6	1,8	1,1	2,7	1,3	1,9
La Alcaldía Mayor									
Mala	32,2	21,8	28,3	35,4	39,2	35,7	30,7	33,7	31,0
Regular	47,5	54,8	47,5	46,8	43,2	47,9	48,0	47,0	49,7
Buena	19,2	22,6	23,5	17,1	14,7	15,1	20,2	18,3	18,3
NS/NR	1,0	0,8	0,7	0,7	2,9	1,2	1,1	0,9	0,9

Notas: *p < 0,1; **p < 0,05; ***p < 0,01.

FUENTE: cálculos Dejusticia a partir de encuesta de Dejusticia, cifras y conceptos.

13%), la Policía Nacional, (24 frente a 17%), la FGN (24 frente a 18%), y la Alcaldía de la ciudad correspondiente (32 frente a 19%). Quienes salen bien librados de los resultados generales de esta pregunta son las comisarías de familia (cuya calificación es 18% negativa frente a 26% positiva), y el Ejército Nacional que parece muy popular (16 frente a 47%)²⁵.

Al comparar entre hombres y mujeres la tabla 20 muestra diferencias para la policía, la FGN y el ejército. Una menor proporción de mujeres califican mal a la policía y al ejército. Mientras que más hombres califican bien a la FGN. A su vez, los afrodescendientes o miembros de grupos étnicos tienen una peor impresión de las comisarías de familia. La calificación de ninguna otra autoridad u organización muestra diferencias para este tema.

En relación con los estratos de la residencia, los resultados varían por entidad. Para el Gobierno Nacional las calificaciones empeoran ligeramente a medida que aumenta el estrato, salvo para los estratos V y VI, para los que se percibe una mejora aguda, de tal forma que la buena calificación supera a la mala.

Para la Policía Nacional y la FGN el aumento de estrato está acompañado por lo que parece una mayor indiferencia, ya que una mayor proporción de personas pasan a calificar su desempeño como regular, en contraste con las calificaciones buenas o malas. Tendencia que para la policía se reversa parcial, aunque no totalmente, para los estratos V y VI y que, por el contrario, se intensifica para los estratos V y VI.

25 Los resultados de las tres ciudades acumuladas en la EPD son un poco más desfavorables que los de la EPV-CCB en relación con la opinión de la ciudadanía hacia la labor que desempeñan el Gobierno Nacional, la Policía Nacional y la FGN en materia de seguridad. Mientras que la imagen “buena” del Gobierno Nacional, de la Policía Nacional y de la FGN representa la opinión del 13, 17 y 18%, respectivamente en la EPD, en la EPV-CCB para el segundo semestre de 2012 la calificación de la labor en materia de seguridad de estas entidades por parte de los bogotanos es mucho más favorable: del 24, 29 y 27%, respectivamente. En el caso de la valoración en relación con el papel de la Comisaría de Familia, el Ejército Nacional y la Alcaldía de las ciudades correspondientes no hay diferencias significativas entre los resultados de la EPD y los de la EPV-CCB.

Para la Comisaría de Familia la calificación positiva disminuye con el estrato, probablemente alimentada por quienes no tienen conocimiento acerca de dichas instituciones, cuya proporción aumenta con el estrato. Comparando las calificaciones buena y mala, concluimos en todo caso que la percepción de dichas entidades es positiva para los estratos I a III, y levemente negativa para los estratos IV a VI.

Finalmente, para el Ejército Nacional, la imagen positiva se mantiene a lo largo de los estratos, aunque disminuye a partir del IV, punto en el que aumenta la calificación de regular.

Para las alcaldías, en el estrato I las calificaciones positiva y negativa se encuentran a la par. Pero a medida que los niveles socioeconómicos aumentan, la calificación positiva se desploma y la negativa se incrementa fuertemente.

Confianza con instituciones de justicia

La encuesta también mide el nivel de confianza que tienen las personas en el sistema de justicia para realizar algunos de sus objetivos, que incluyen proteger los derechos de los procesados y las víctimas, judicializar a los responsables de delitos, prevenir la criminalidad y, de forma más general, administrar justicia. Ello es distinto a las preguntas acerca de percepción de seguridad que apelan a la sensación de seguridad que siente la persona, ya que estas preguntas buscan una respuesta más concreta acerca de la noción que se tenga del desempeño de las autoridades de justicia y seguridad.

La tabla 21 muestra que prevalece la desconfianza: menos del 20% de las personas confía en la capacidad del sistema para administrar justicia. Menos de un tercio se fía de la capacidad del sistema de poner a los delincuentes a disposición de las autoridades, o de controlar o reducir los delitos. Y un poco más de un tercio confía en el desempeño de la justicia para proteger los derechos de las víctimas o los procesados. Así, la confianza es menos baja al tratarse de preguntas relativas a la protección de los derechos de estas personas, lo que hace presumir la existencia de una estructura procesal, en compa-

TABLA 21.
Confianza "en el desempeño de la justicia" para...

	Total (%)	Estratos (%)				Hombre (%)	Mujer (%)	Afros + Indígenas (%)	Resto (%)
		I	II	III	IV				
n	2146	219	696	759	270	202	1037	241	1905
...respetar los derechos del presunto delincuente									
No tiene confianza	63,2	65,7	60,8	65,2	64,6	59,1	64,2	74,6	61,7
Si tiene confianza	35,4	32,3	37,8	33,6	34,2	38,6	34,4	24,6	36,7
NS/NR	1,5	2,1	1,4	1,2	1,2	2,3	1,5	0,8	1,5
...respetar los derechos de la víctima									
No tiene confianza	62,5	64,9	59,0	65,6	63,0	59,5	60,6	66,9	61,9
Si tiene confianza	36,2	32,9	39,6	33,6	35,8	38,4	38,0	32,4	36,7
NS/NR	1,3	2,2	1,5	0,8	1,2	2,1	1,4	0,7	1,4
...judicializar al responsable de delitos									
No tiene confianza	71,1	60,3	70,6	75,1	73,2	66,3	69,7	72,3	70,9
Si tiene confianza	27,4	38,0	27,6	23,8	25,1	31,6	28,8	27,0	27,4
NS/NR	1,5	1,7	1,8	1,0	1,7	2,1	1,5	0,7	1,6
...controlar y reducir los delitos									
No tiene confianza	70,6	67,0	69,1	71,6	69,8	76,8	66,0	64,9	71,3
Si tiene confianza	28,1	31,3	29,5	27,4	28,7	21,1	32,5	34,4	27,3
NS/NR	1,3	1,7	1,4	1,0	1,5	2,1	1,5	0,7	1,4
...ser rápido y efectivo para administrar justicia									
No tiene confianza	78,7	70,7	76,3	79,8	87,0	80,1	77,5	77,9	78,8
Si tiene confianza	19,9	27,7	22,1	19,3	11,3	17,8	21,0	21,4	19,7
NS/NR	1,4	1,7	1,5	0,9	1,7	2,1	1,5	0,7	1,5

Notas: *p < 0,1; **p < 0,05; ***p < 0,01.

Categorías en la encuesta de la 4, agregadas en no tiene confianza (1 y 2) y si tiene confianza (3 y 4).

FUENTE: cálculos Dejusticia a partir de encuesta de Dejusticia, cifras y Conceptos.

ración con las preguntas directamente referentes a la práctica de judicializar a los delincuentes, prevenir el delito o prestar servicios de justicia.²⁶

También surgen algunas diferencias interesantes entre subgrupos. Las mujeres tienen una ligera menor confianza en el desempeño de la justicia para proteger los derechos de las víctimas y para controlar y reducir los delitos.

Por su parte, las personas negras e indígenas tienen menos confianza que las demás en la capacidad de las autoridades para proteger y respetar los derechos, tanto de procesados como de víctimas y, en sentido contrario, una mayor confianza en cuanto al control y la reducción de los delitos. Esto sugiere que existe una mayor confianza con la efectividad —al menos preventiva— de la justicia, en comparación con su respeto por la persona.

Finalmente, en esta pregunta no parecen darse las diferencias tan marcadas entre estratos observadas para otros aspectos de la encuesta. Para los derechos de la víctima y el procesado, así como para la capacidad de prevención del delito, los datos no muestran diferencias estadísticamente significativas. Mientras que para la efectividad en la judicialización de delitos y la prestación general de servicios de justicia observamos una disminución de la confianza a medida que aumentan los estratos, tendencia que se reversa en los estratos V y VI. Así, el 38% de las personas de estrato I tienen confianza en la capaci-

26 Aunque la EPV-CCB para el segundo semestre de 2012 evalúa los mismos aspectos que la EPD, es difícil comprar los resultados de esta con la EPD debido a que la escala de evaluación que usan es distinta; mientras que la EPD permite evaluar los niveles de confianza en cinco categorías (i. Nada, ii. Casi nada, iii. Poca, iv. Mucha, v. No sabe/no responde), la EPV-CCB solo incluye tres (i. Nada, ii. Poca o iii. Mucha). A pesar de ello, parece haber una diferencia clara entre el porcentaje de personas que en la EPD evaluaron positivamente el desempeño de la justicia frente a distintos aspectos y las evaluaciones de la EPV-CCB: mientras que en la EPD para el agregado de las tres ciudades el porcentaje de personas que calificaron su nivel de confianza frente a los diferentes aspectos de la justicia como “mucho” está entre el 4 y el 8%, en la EPV-CCB ese mismo nivel de confianza obtiene calificaciones entre el 16 y el 21%.

dad de judicializar a los responsables de delitos, en comparación con el 25% de quienes residen en estrato IV, y finalmente, del 32% de las personas de estratos V y VI.²⁷ En el mismo sentido, el 28% del estrato I confía en la rapidez y efectividad de la administración de justicia, en comparación con el 11% del estrato IV, y hacia la dirección contraria, del 18% de los estratos V y VI.²⁸ Así, para estas dos variables, relativas a la percepción de efectividad de las autoridades para judicializar los delitos y administrar justicia, la confianza parece ser mayor en los dos extremos (estratos I y V y VI), y menor en la mitad.

Victimización y conocimiento de programas policiales

Por último, examinamos las experiencias de las personas con asuntos concretos de seguridad ciudadana, ya sea al ser víctimas de actos delictivos, o por estar o no enteradas del funcionamiento del Programa de Cuadrantes.

Proporción de victimización, uso de la violencia y denuncia

Un aspecto que es obviamente relevante en el presente análisis es el nivel de victimización que los diferentes grupos pueden vivir y la respectiva denuncia que hacen de esta.

Niveles de victimización

La tabla 22 expone los resultados de las preguntas relativas a si las personas fueron víctimas de delitos en el último año,²⁹ si sus familiares o amigos cercanos lo fueron, y si en cualquiera de estos casos los delitos correspondientes fueron realizados con violencia.

27 Estas diferencias son estadísticamente significativas, al 99% y 95% de nivel de confianza respectivamente

28 Idem.

29 La tasa de victimización directa de la EPD (de las tres ciudades acumuladas) es igual a la de BCV 2012, pero mucho mayor que la de las otras CCV (en Cali la victimización directa es del 18% y en Medellín del 10%) y el doble de la de la EPV-CCB 2012-2 (en la que la victimización directa es del 9,5%).

TABLA 22.
Victimización y uso de la violencia

	Total (%)	Estrato (%)						Hombre (%)	Mujer (%)	Afros + Indígenas (%)	Resto (%)
		I	II	III	IV	V o VI					
Proporción de personas que durante el último año han sido víctimas de algún delito											
n total	2146	219	696	759	270	202	1037	1109	241	1905	
	25,7	18,4	27,5	27,6	21,7	25,6	25,3	26,1	28,0	25,4	
Proporción de aquellos que, durante el último año, tuvieron algún familiar o amigo cercano que sufrió algún delito											
	50,2	42,5	50,3	54,2	48,9	44,7	50,5	49,9	58,9	49,1	
Proporción de víctimas (incluyendo familiares o amigos de encuestados) cuyo delito fue cometido con violencia											
n total	1077	93	350	411	132	90	524	553	142	935	
	58,9	69,3	61,7	57,4	49,4	58,0	55,5	62,1	69,5	57,3	

Notas: **p<0,05; ***p<0,01.

FUENTE: cálculos Dejusticia a partir de encuesta de Dejusticia, y Cifras y Conceptos.

El 26% de las personas encuestadas sufrieron un delito en el último año. El 56% tienen familiares o amigos que estuvieron en dicha situación en el mismo periodo de tiempo. A su vez, de todos estos casos de delincuencia, el 59% fue realizado con violencia.

Además, los datos indican que los niveles de victimización no cambian entre mujeres y hombres, pero que como víctimas, las mujeres sufren actos de violencia en más casos que los hombres (62 frente a 55%).

A su vez, los afrocolombianos e indígenas indican ser víctimas de delitos en una proporción igual al resto de encuestados. Pero curiosamente reportan un mayor nivel relativo de familiares o amigos cercanos que fueron victimizados (59 frente a 49%). Esto puede ser consecuencia de un mayor subregistro de delitos en esta población, que queda al descubierto con el registro de delitos vividos por las demás personas cercanas. En otras palabras, una posible explicación de estas diferencias es que en estos grupos la victimización delictual es mayor, y que simultáneamente es más alto el subregistro de los crímenes.

Al comparar por estratos no se distinguen diferencias estadísticamente significativas para la victimización individual. En cambio, la victimización de familiares o amigos cercanos aumenta de 42% de las personas en estrato I a 54% en estrato III, para bajar a 45% en estratos V y VI.³⁰ El uso de la violencia en los delitos disminuye de 69% de los casos en el estrato I a 49% en el estrato IV.³¹

Adicionalmente, las víctimas de crímenes respondieron qué delito sufrieron.³² De acuerdo con la tabla 23, la gran ma-

30 Estas diferencias son estadísticamente significativas al 99% y 95% de nivel confianza respectivamente.

31 Esta diferencia es estadísticamente significativa al 99% de nivel de confianza. El uso de métodos violentos aumenta a 58% de los casos en los estratos V y VI. Sin embargo, la diferencia con la proporción relativa al estrato IV no es estadísticamente significativa.

32 En las cinco encuestas (EPD, EPV-CCB, BCV, CCV y MCV) el hurto a personas (o atraco, raponazo y robo) se ubica en el primer

TABLA 23.
¿De qué delito fue víctima?

	Total (%)	Estrato (%)						Hombre (%)	Mujer (%)	Afros + Indígenas (%)	Resto (%)
		I	II	III	IV	V o VI					
n	552	40	191	210	59	52	262	289	68	484	
Atraco/Raponazo/Robo	78,7	68,3	75,7	78,0	87,8	90,3	75,4	81,7	72,6	79,5	
Robo a residencias	7,0	4,5	10,1	6,6	3,9	1,8	8,4	5,6	7,9	6,8	
Lesiones personales	4,1	7,6	4,9	4,1	1,4	1,4	3,7	4,5	5,2	3,9	
Robo de vehículo	1,3	6,5	0,7	0,8	1,3	2,1	2,6	0,2	3,5	1,0	
Robo en transporte público	1,1	0,0	2,6	0,5	0,0	0,0	1,4	0,8	0,0	1,3	
Violencia Intrafamiliar	0,5	2,2	0,0	0,3	0,0	2,1	0,0	0,9	1,6	0,3	
Otro	7,3	10,9	5,8	9,7	5,6	2,3	8,3	6,3	8,8	7,1	
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	

Notas: *p < 0,1.

FUENTE: cálculos Dejusticia a partir de encuesta de Dejusticia y Cifras y Conceptos.

yoría de los hechos punibles registrados son delitos contra la propiedad, sean estos atracos o raponazos (79%), robos a residencias (7%) o a vehículos (1%). El 4,1% de los casos se refieren a lesiones personales.

Además, las mujeres parecen sufrir relativamente más atracos o raponazos en comparación con los hombres. Igualmente, a medida que aumentan los estratos las personas parecen sufrir raponazos o atracos en mayor proporción, y las personas de estrato II parecen ser víctimas de un mayor nivel relativo de robos a residencias.

Denuncia

Alrededor de la mitad de aquellos que sufrieron un delito — incluyendo las personas encuestadas y sus familiares o amigos— denunciaron el hecho ante las autoridades³³ (tabla 24).

Los niveles de denuncia no son diferentes entre hombres y mujeres. Pero sí lo son entre afros e indígenas, que denuncian menos delitos (45%) que el resto de personas (52%).

Igualmente, los estratos altos denuncian más. Cerca del 60% de las víctimas de estratos IV, y V y VI denunciaron los

lugar de los delitos que causan victimización directa. La incidencia mayor de este delito está en la encuesta de la EPV-CCB (85%) y la menor en la de MCV (71%). La EPD está en el promedio (79%). En los segundo, tercer y cuatro lugares se encuentran el robo a residencia (CCB: 7%, BCV: 10%, EPD: 7%, CCV: 9%, MCV: 4%) y el robo de vehículos, y otros delitos con una incidencia del 4% o menos.

33 Los resultados de las tres ciudades agregadas de la EPD son consistentes con los de las encuestas de las CCV (tanto la denuncia como la no denuncia tras haber sido víctima de un delito son cercanas al 50%). Sin embargo, estos resultados son muy distintos a los de la EPV-CCB, pues en el ese caso la tasa de denuncia es solamente de 1 de cada 5 personas. Además, los resultados de la EPD son consistentes con los de la Encuesta de Necesidades Jurídicas Insatisfechas de 2013. De acuerdo con esta, la inacción parece ser la actitud más común ante la ocurrencia de conflictos. En particular, en los casos de hurtos y estafas, lesiones y homicidios, desplazamiento o desaparición, la tendencia de la población general fue entre el 40 y 50% de la veces, a no hacer nada al respecto. En el caso particular de las amenazas un poco más del 50% de los encuestados aseguraron haber acudido a un tercero. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que las preguntas por si las personas denunciaron en las encuestas de CCV, la EPV-CCB y la Encuesta de Necesidades Jurídica Insatisfechas, fueron formuladas exclusivamente para las víctimas directas de los delitos y no en relación con familiares o amigos, como está también previsto en la EPD.

TABLA 24.

¿Denunció usted o su familiar el delito?

	Total (%)	Estrato (%)					Hombre (%)	Mujer (%)	Afros + Indígenas (%)	Resto (%)
		I	II	III	IV	V o VI				
n	1077	93	350	411	132	90	524	553	142	935
Si	51,5	53,4	47,6	50,3	58,9	59,4	52,1	50,9	44,6	52,5 *

Notas: *p < 0,1.

FUENTE: cálculos Dejusticia a partir de encuesta de Dejusticia y Cifras y Conceptos.

TABLA 25.

Razones por las que no denunció

	Total (%)	Estrato (%)						Hombre (%)	Mujer (%)	Afros + Indígenas (%)	Resto (%)
		Estrato (%)									
		I	II	III	IV	V o VI					
n	523	43	184	205	54	37	251	272	79	444	
Falta de confianza en autoridades	39,7	48,4	41,4	41,4	26,0	30,2	38,2	41,2	33,0	41,0 *	
Falta de pruebas	21,4	17,4	18,6	27,2	22,3	6,4	19,1	23,5	24,8	20,8	
Lo resolvió yo mismo	4,5	2,3	4,3	4,2	10,3	1,0	5,4	3,7	8,0	3,9	
Lo resolvió mi familia	2,1	0,0	2,7	2,7	1,4	0,0	2,7	1,7	2,2	2,1	
No fue lo suficientemente serio	17,8	8,5	17,6	12,8	28,9	40,9	19,7	16,0	15,1	18,2	
Miedo a represalias	4,4	5,4	6,4	3,7	1,1	1,3	5,4	3,4	8,3	3,7	
No sabía dónde	2,4	2,0	3,6	1,9	0,0	3,8	2,3	2,5	3,2	2,3	
Otro	6,2	13,1	5,0	5,2	2,5	14,2	6,7	5,8	5,3	6,3	
NS/NR	1,5	0,0	0,3	1,0	7,5	2,4	0,6	2,3	0,0	1,7	
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	

Notas: *p < 0,1.

FUENTE: cálculos Dejusticia a partir de encuesta de Dejusticia, cifras y Conceptos.

delitos, en comparación con, por ejemplo, el 48% de aquellas de estrato II.³⁴

¿Cuáles son las razones para no denunciar?³⁵ La tabla 25 muestra las respuestas principales. Casi un 40% de quienes no denuncian se abstienen por la falta de confianza con las autoridades. Un quinto deja de hacerlo pues considera que no cuenta con suficientes pruebas, algo que no deja de sorprender dada la importancia de la denuncia —y la obligación de las autoridades de recibirla— aun así no se tengan pruebas. Y cerca de otro quinto deja de denunciar pues el delito no fue lo suficientemente grave, es decir, consideró que no valía la pena.

Acercas de las razones de la no denuncia los datos no arrojan diferencias entre hombres y mujeres, pero sí muestran un menor nivel de resignación de las personas afro o indígenas debida a la ausencia de confianza en las autoridades (33 frente a 41% de las demás personas), y en contrapartida, un mayor nivel por la ausencia de pruebas (aunque esta última diferencia no es estadísticamente significativa).

De igual forma, la falta de confianza como motivo disminuye en prevalencia a medida que aumentan los estratos,³⁶ mientras que aumenta en importancia el que el delito no haya tenido suficiente seriedad.³⁷

Por su parte, la principal razón por la que las personas indican que realizaron una denuncia³⁸ corresponde al deber de

34 Diferencia estadísticamente significativa al 95% de nivel de confianza.

35 Frente a esta pregunta los resultados de la EPD para las tres ciudades acumuladas son consistentes con los de las encuestas de CCP y la EPV-CCB para el segundo semestre de 2012.

36 Por ejemplo, la diferencia entre estratos I y IV es estadísticamente significativa al 95% de nivel de confianza.

37 La diferencia entre estrato I y V y VI es estadísticamente significativa al 99% de nivel de confianza.

38 Curiosamente, la razón para denunciar que ocupa el primer lugar en todas las encuestas —aunque con diferente incidencia— en relación con por qué las personas interpusieron una denuncia tras haber sido víctimas de un delito es que “los delitos deben denunciarse”. Aunque en la EPD para el agregado de las tres ciudades esta razón también ocupó la primera posición en orden de frecuencia en ser

TABLA 26.
Razones por las que denunció

	Total (%)	Estrato (%)					Hombre (%)	Mujer (%)	Afros + Indígenas (%)	Resto (%)
		I	II	III	IV	V o VI				
n	555	50	167	207	78	54	273	281	63	491
Los delitos deben denunciarse	32,0	39,7	30,5	28,8	36,3	35,6	28,2	35,7 *	34,2	31,7
Para que no ocurriera de nuevo	21,0	9,9	22,0	23,3	12,5	31,3	23,0	19,0	15,5	21,7
Para recibir ayuda	12,0	12,5	10,1	15,6	10,8	5,5	13,6	10,5	21,8	10,7 **
Para recibir compensación de autores	2,1	2,0	4,1	1,3	1,5	0,0	4,0	0,3	0,0	2,4
Para recuperar bienes	11,0	11,6	9,0	8,4	20,8	12,3	10,8	11,1	9,5	11,1
Porque tenía seguro	1,0	0,0	1,3	0,7	0,2	2,5	1,1	0,9	0,0	1,1
Quería que detuvieran/castigarán al autor	16,2	17,7	19,0	16,3	15,2	7,1	15,6	16,7	12,0	16,7
Otro	4,6	6,6	3,7	5,3	2,6	5,7	3,6	5,6	6,1	4,4
NS/NR	0,5	0,0	0,2	0,3	0,0	0,0	0,1	0,2	0,8	0,1
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Notas: *p < 0,1; **p < 0,05.

FUENTE: cálculos Dejusticia a partir de encuesta de Dejusticia, cifras y Conceptos.

hacerlo, independiente de cualquier expectativa práctica, argumento reportado por un tercio de quienes acudieron a una autoridad —incluso, por más mujeres que hombres— (tabla 26). En aproximadamente un cuarto de los casos los encuestados denunciaron con el objetivo de que el delito no volviera a ocurrir (21%), y con el fin de que detuvieran o sancionaran al responsable (16%). En otros dos décimos las denuncias de hicieron para recibir ayuda (12-22% para afros e indígenas) y para recuperar los bienes (11%).

Conocimiento del plan y del número de cuadrantes

La tabla 27 expone en qué medida las personas encuestadas conocen el Plan Cuadrantes³⁹ y, si lo conocen, saben el número de su cuadrante o pueden comunicarse con él.⁴⁰ Esta última pregunta se dirige a cualificar el conocimiento del Plan: puede ser abstracto, como sucede con cualquier política pública bien publicitada, o efectivo, de tal forma que la persona sepa lo suficiente para hacer uso del servicio. Asumimos que la persona que sí conoce el programa, pero no sabe ni el número ni la manera de comunicarse con su cuadrante probablemente no cuenta con un conocimiento que le permita acudir fácil y efectivamente a estos servicios policiales en caso de necesitarlos.

Alrededor de la mitad de las personas conocen el Plan Cuadrantes, algo que puede ser calificado de exitoso para cualquier política pública. Sin embargo, el 56% de estas personas podrían utilizar el sistema de manera fácil. Como resultado, solo entre un cuarto y un quinto de los encuestados cuentan

mencionada, su prevalencia fue mucho menor que en las encuestas de CCV, y solo seis puntos porcentuales menos que en la EPV-CCB 2012-2.

39 Esta misma pregunta se encuentra en las Encuestas CCV y la EPV-CCB 2012-2. Las diferencias entre los resultados de esas encuestas con los de la EPD no son significativos, pues se encuentran todos (tanto el conocimiento del Plan como el desconocimiento) cercanos al 50%.

40 En ninguna de las encuestas con las que hemos comparado la EPD se preguntó por el conocimiento efectivo del Plan o la posibilidad de hacer uso del mismo.

TABLAS 27
¿Conoce el Programa de vigilancia comunitaria por cuadrantes de la Policía Nacional?

	Total (%)	Estratos (%)						Hombre (%)	Mujer (%)	Afros + Indígenas (%)	Resto (%)
		I	II	III	IV	V y VI					
Si	51,8	38,0	46,2	56,8	59,6	56,7	56,8	47,1	50,1	52,0	
No	48,2	62,0	53,8	43,2	40,4	43,3	43,2	52,9	49,9	48,0	
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
¿Conoce el número de su cuadrante y/o sabe cómo comunicarse con la policía de su cuadrante?											
n	1112	83	322	431	161	115	589	523	121	991	
Si	44,2	50,2	40,8	44,2	47,0	45,4	43,7	44,8	45,9	44,0	
No	55,8	49,8	59,2	55,8	53,0	54,6	56,3	55,2	54,1	56,0	
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Conocimiento efectivo de programa de cuadrantes. Si conoce el programa y sabe número de cuadrante o cómo comunicarse											
	22,9	19,1	18,9	25,2	28,1	25,8	24,8	21,1	23,0	22,9	

Notas: *p < 0,1; **p < 0,05; ***p < 0,01.

FUENTE: cálculos Dejusticia a partir de encuesta de Dejusticia y Cifras y Conceptos.

con un conocimiento efectivo del Plan, algo que parece insuficiente para este proyecto.

Dicha situación es peor para las mujeres. Una proporción de nueve puntos porcentuales mayor de hombres conoce el Plan. Aunque una vez ya conocen el Plan mencionado, la misma proporción de hombres y mujeres sabe efectivamente cómo usarlo. En total, los hombres cuentan con un conocimiento útil en casi cuatro puntos porcentuales adicionales.

No observamos diferencias significativas entre los grupos raciales o étnicos y el resto.

Pero, de nuevo, constatamos diferencias relevantes entre estratos. A partir del estrato III las personas parecen tener un mayor conocimiento del Plan. Y aunque no concluimos de tendencias generalizables respecto del número de cuadrante o la manera de comunicarse con este, en total la proporción de personas de los estratos I y II que tienen un conocimiento efectivo del programa (alrededor del 19%) es menor que las de estratos III, IV, y V y VI (por encima del 25%).

Lo negativo de estos resultados difiere de los hallazgos esperanzadores encontrados en la evaluación de la Fundación Ideas para la Paz acerca del impacto del Plan de Cuadrantes en las principales ocho ciudades del país (Fundación Ideas para la Paz 2012). Dicho trabajo encuentra un impacto benéfico del mencionado Plan en las principales tasas de criminalidad urbana, las cuales son detectadas a medida que se implementa el Plan y en comparación con aquellos lugares en donde no ha sido implementado, metodología que busca aislar los efectos del Plan de las demás variables sociales o geográficas que también pueden incidir en la variación de las tasas de criminalidad.

Ahora bien, programas como el Plan Cuadrantes dependen simultáneamente de diferentes reformas profundas en la manera en que funciona el trabajo policial. Una es un cambio en la gestión de los recursos humanos policiales, que de una parte pasan a ser responsables de zonas geográficas relativamente pequeñas que deben conocer con más detalle, y de otra, tienen

un énfasis importante en la planeación de las actividades, una actitud activa respecto de la prevención del delito, y a su vez, en la utilización de mecanismos para el monitoreo del crimen de acuerdo con su ubicación precisa. La otra reforma profunda es una relación más estrecha con la ciudadanía de cada cuadrante. Una mayor interacción de los policías del cuadrante con sus habitantes debe en teoría conllevar la mejora de los niveles de confianza de las personas en la policía, lo cual a su turno debe entregar réditos en términos de prevención y reacción al crimen.

De los datos analizados en este documento observamos que los niveles de confianza en la policía y de conocimiento del Plan de Cuadrantes son bastante bajos. Aunque es posible que dichas medidas hayan mejorado de niveles aún peores en el pasado —algo que no puede ser detectado por la EPD—, parece dudoso que los bajos niveles actuales de cercanía entre la ciudadanía y la policía permitan unos resultados tan positivos como los detectados en la evaluación de la FIP. Lo que permite afirmar, de manera razonablemente fundamentada, que las mejoras en la seguridad provenientes del Plan de Cuadrantes, son más que todo el resultado de los cambios en gestión organizacional y geográfica implementados, y no de una mejor o más cercana relación entre la policía y la ciudadanía.

A su vez, esto implica que existe un espacio de mejora adicional en los resultados del Plan de Cuadrantes, en caso de que sea posible progresar en el involucramiento de la ciudadanía con la policía —sobre todo en zonas de estratos bajos—, lo que a su turno depende de los niveles de cercanía y legitimidad que las personas le otorguen a las autoridades policiales. Esta es, como los datos de esta encuesta lo demuestran, una tarea difícil, dados los bajos niveles de confianza en estas autoridades y, de manera más concreta, los elevados niveles de reporte de irrespetos o agresiones de parte del cuerpo policial.

Capítulo 2

Diferencias detectadas y sus implicaciones

Al analizar los resultados para los distintos grupos poblacionales encontramos que existen diferencias importantes en la manera como cada uno de estos percibe y vive las políticas de seguridad y las prácticas policiales. Estos hallazgos, junto con los encontrados en otras investigaciones que apuntan en la misma dirección, deben tener implicaciones para las autoridades policiales.

Dividimos este análisis en dos secciones dependiendo de los servicios respecto de los cuales se predicen las desigualdades detectadas: la percepción y la experiencia general de los servicios de seguridad y justicia, y la experiencia acerca de actuaciones policiales concretas.

Desigualdad en la distribución de políticas de seguridad y policía

Distintos grupos desaventajados muestran diferencias en las que son provistos, recibidos y percibidos¹ los servicios de seguridad y justicia.²

1 Es necesario ser cuidadosos con las consecuencias que pueden generar los datos acerca de la percepción de la ciudadanía sobre los asuntos públicos. La apreciación de la realidad —como la calidad de los servicios policiales— puede no ser el mejor valorador de esta última. Además, pueden existir sesgos y prejuicios prevalentes en ciertos grupos poblacionales que produzcan diferencias en la percepción del mismo fenómeno. Sin embargo, la percepción —y las diferencias en ella— también pueden reflejar algo que sí sucede en la realidad. El hecho de que esto sea altamente posible impone una carga a una autoridad sobre la cual existen malos niveles de percepción. Y en todo caso, una percepción negativa acerca de un servicio público es un problema real, que independientemente de su veracidad merece una

En primer lugar, en comparación con los hombres, *las mujeres* muestran mayores niveles de insatisfacción al acudir a la policía, tienen una peor percepción de las labores de esta en su barrio, y una ligera menor confianza en el desempeño de la justicia para proteger los derechos de las víctimas, y para controlar y reducir los delitos. A su vez, al ser víctimas de delitos, sufren actos de violencia en un quinto más de casos que los hombres. Por último, tienen menos conocimiento acerca del funcionamiento de su cuadrante.

En segundo lugar, *los afros e indígenas* reportan tener una menor confianza que los demás en la capacidad de las autoridades para proteger y respetar los derechos de los procesados y de las víctimas,³ reportan un mayor nivel relativo de familiares o amigos cercanos que fueron victimizados, y de manera importante, denuncian menos casos de victimización que el resto de personas.

Tercero, las personas de estratos bajos están más preocupadas por la victimización relativa a los homicidios, los atracos de tienda y el tráfico de estupefacientes, y tienen menos conocimiento acerca del Programa de Cuadrantes. Por el contrario, los estratos más altos tienen una mejor percepción de la seguridad en su barrio y están más preocupados por asaltos y robos. Tienen una impresión menos desfavorable de las labores de la policía y denuncian más situaciones delictivas.

Estos datos muestran diferencias en la manera como las personas de los grupos mencionados reciben algunos servi-

reacción, ya que por sí misma puede afectar la prestación y recepción del servicio mismo.

2 Nos referimos solamente a las diferencias entre grupos que tienen una suficiente envergadura para concluir —al menos preliminarmente— que existe un problema serio que ha de ser confrontado por las autoridades. En los hallazgos podemos haber detectado diferencias que, a pesar de ser estadísticamente significativas, son menores y a partir de ellas no es razonable o proporcional esperar una respuesta.

3 Como observamos, los afros e indígenas tienen una impresión menos mala de las labores de la policía y de las demás autoridades, en particular cuando se trata de su efectividad en la respuesta al crimen.

cios de seguridad. Para ellas, la implementación de algunos programas de seguridad tiene menos éxito —como sucede con el Plan de Cuadrantes para las mujeres y los estratos bajos—, los resultados parecen ser peores —para las mujeres, por ejemplo, al sufrir un mayor nivel de crimen violento, o los afros e indígenas al ser más victimizados, y a la vez, al denunciar los delitos en menor medida—, y sobre todo, tienen peores niveles de percepción y confianza de los servicios y sus resultados —incluidas la percepción de seguridad, la confianza en la policía y las demás autoridades, y al sentirse relativamente más vulnerables a crímenes violentos.

Esto lleva a que las autoridades de seguridad y justicia, y en especial la Policía Nacional, deban evaluar las diferencias con las que son provistos, recibidos y percibidos sus servicios. Ejercicio que ha de considerar seriamente la posibilidad de que exista una omisión en la cobertura o la calidad de sus servicios que afecta de manera desproporcional a algunos grupos. Si esto es así, será entonces adecuado formular modificaciones que incluyan aumentar el esfuerzo para lograr un mejor desempeño, o modificar las características de los proyectos y programas para que estos se adapten mejor a las particularidades de las personas de grupos con desventajas.

Ahora bien, la aserción anterior merece ser delimitada con tres consideraciones relativas a la extensión de la obligación, al contenido del deber de enfoque diferencial y a la necesidad de distinguir entre diversos fenómenos de desigualdad.

Primero, en cuanto a la extensión de la obligación, la evidencia actual —no solo proveniente de la EPD— apunta a que las diferencias descritas en el documento sí existen. Claro está, dicha evidencia no es totalmente definitiva. Pero parece suficientemente sólida para que ante las autoridades recaiga una obligación de responder. De otra forma, ante el argumento fundamentado de un trato desigual entre grupos, las autoridades reciben la carga de responder, ya sea probando que los fundamentos correspondientes son incorrectos, argumentando que el trato desigual es razonable (o inevitable), o en

últimas, indicando la manera como intentarán eliminar o al menos disminuir las diferencias. Acerca de esta carga argumentativa nos referimos en el siguiente apartado.

En segundo lugar, los deberes descritos corresponden a la necesidad de que las políticas públicas cuenten con un enfoque diferencial respecto de algunos grupos, particularmente las minorías o los que están en circunstancias de debilidad. ¿Pero de qué se trata esta obligación? No significa necesariamente que deban existir programas separados para cada grupo diferente, lo cual puede ser ineficiente e incluso inviable. Se trata de un deber de atención, una obligación de sensibilidad si se quiere, que manda a las autoridades a considerar seriamente las consecuencias de sus políticas respecto de las personas de grupos minoritarios, discriminados, marginados o en situación de debilidad. Esto requiere que en la formulación, la implementación, ejecución, supervisión y evaluación de las políticas se mire con cuidado su impacto en las personas de los mencionados grupos.

A su turno, de dicha observación puede surgir la necesidad de hacer acoplamiento y ajustes para que los proyectos o programas de gobierno sean recibidos adecuadamente por los diversos grupos, y en todo caso para que no los afecten de manera desproporcionada. Esto además depende de buscar los puntos que hagan razonable la política, teniendo en cuenta consideraciones prácticas —como la limitación de recursos—, las metas directas de la política, y los objetivos generales de garantizar los derechos de la población objetivo, incluidos los de promover las condiciones de igualdad real de las personas de grupos vulnerables —y dentro de ello, los de remover los obstáculos para conseguir estas condiciones—.

Tercero, dentro de las consideraciones prácticas y de razonabilidad que deben realizar las autoridades se encuentran las de diferenciar entre varios fenómenos de trato desigual, que por sus características han de ser confrontados de manera diversa. Aquí nos referimos a los tiempos en los que resulta imperativo y práctico intentar eliminar las desigualdades. En

un extremo podemos pensar en diferencias que es necesario intentar superar a corto plazo, como las que surgen de una distribución desproporcionada de los recursos policiales a favor de las personas con mayores ventajas socioeconómicas. En el otro extremo se presentan fenómenos de desigualdad arraigados y característicos de cualquier sociedad desigual, como la existencia de diferentes fenómenos de criminalidad entre grupos de distintos niveles socioeconómicos. La superación de estas diferencias puede ser tan compleja y demorada como la eliminación de la desigualdad económica como tal. Estas diferencias entre desigualdades han de ser consideradas como insumo en la estructura de las decisiones de políticas de seguridad, considerando qué necesita de un esfuerzo con miras a resultados inmediatos y, de otra parte, qué requiere de un esfuerzo progresivo, construido en complementariedad con múltiples políticas públicas.

En el mismo sentido, merecen un trato distinto las desventajas que en sí mismas provienen de la pobreza económica, y las diferencias resultantes de prejuicios de servidores públicos respecto de grupos específicos —que incluyen el fenómeno del clasismo, el cual entendemos como el prejuicio por las características socioeconómicas—. Las situaciones de discriminación por prejuicios requieren obligatoriamente de una reacción más urgente.

Experiencias con actuaciones concretas de la policía

Tal vez los hallazgos más reveladores de esta encuesta son los que conciernen a los abordajes de la policía a los ciudadanos y las retenciones realizadas a algunas de las personas contactadas.

Las personas afro y las minorías étnicas, en comparación con el resto de encuestados, son abordadas por la policía en una proporción casi un tercio mayor. Además, son contactadas en mayor medida cuando están trabajando, otorgándole a dichos contactos más poder de irrupción en la vida cotidiana de las personas. Los afros e indígenas también consideran que

los contactos son más irrespetuosos, aunque no sufren de un mayor nivel o una cualidad más grave de agresiones.

También se constatan diferencias respecto de otros grupos. Los jóvenes con atuendos urbanos inusuales reportan claramente una mayor proporción de personas abordadas por la policía, sin que dichas apariencias signifiquen necesariamente un mayor nivel de riesgo delictual. Por su parte, los estratos bajos consideran en mayor medida que los contactos se realizan de manera más irrespetuosa. Por último, en comparación con los hombres, las mujeres son abordadas y retenidas en menor medida, pero cuando sufren agresiones durante los contactos padecen relativamente de más ataques físicos (que asumimos como más graves).

Tal como se señaló, esta evidencia confirma lo encontrado por otro estudio de tipo cualitativo acerca de la diferencia de comportamiento de la policía respecto de diferentes grupos, en particular las personas afro que perciben que son consideradas como objetivos de redadas callejeras en mayor medida que las demás.⁴ Los datos confirman también lo encontrado en las entrevistas de Dejusticia acerca de las diferencias de trato que pueden tener agentes de policía respecto de subgrupos juveniles, pues las personas de apariencia inusual, incluso con aspectos que no tienen por qué asociarse con un mayor riesgo criminal, son mucho más abordadas por la policía.

Por su parte, los hallazgos descritos son problemáticos constitucional y legalmente. La existencia de abusos de parte de la policía es claramente una vulneración de múltiples derechos constitucionales de quienes deben ser protegidos por la policía, además de ser claramente contradictoria con los objetivos mismos de la policía. De la misma manera, el trato más duro a las personas de grupos específicos es problemático constitucionalmente al constituir una vulneración del derecho a la igualdad. Como veremos en este apartado, la justificación

4 Ver Lam y Ávila (2013).

de un trato diferenciado, puede existir, pero requiere de un esfuerzo argumentativo riguroso, que actualmente no se cumple.

Implicaciones para la Policía Nacional

¿Qué implicaciones tienen estos hallazgos? Consideramos que, claramente, estos generan una obligación de respuesta de la Policía Nacional la cual, como lo explican los siguientes párrafos, puede consistir en que las autoridades satisfagan cierta carga argumentativa o, de otra parte, que tomen medidas para superar las diferencias de trato o los demás problemas de comportamiento encontrados. En breve, la policía debe argüir las razones por las que su desempeño es adecuado, ya sea controvirtiendo convincentemente dichos resultados, o justificando constitucionalmente los mismos. Y en caso de que no logre cumplir con esta carga, ha de proceder a implementar los correctivos para que cese (o se minimice al menos) la vulneración de las libertades constitucionales de múltiples personas.

La carga argumentativa mencionada consiste en mostrar las razones por las que el comportamiento de la policía es consistente con sus obligaciones constitucionales y legales, lo cual puede lograrse en dos niveles: controvirtiendo la evidencia de un desempeño inadecuado o indicando las razones por las que su comportamiento está justificado constitucionalmente.

Necesidad de que la policía haga seguimiento sistemático de intercambios con ciudadanos

En el primer momento, la policía puede aportar evidencia que refute los diversos hallazgos encontrados por diferentes investigaciones acerca del desempeño inadecuado de la institución. No obstante, esta evidencia debe tener un poder de persuasión mayor que el de los argumentos aportados hasta hoy, a la vez indicando las razones por las que los hallazgos cualitativos de abusos policiales no son generalizables y señalando por qué están equivocados los resultados cuantitativos como los aportados en la EPD —que tienen la pretensión de ser representativa de las población de las tres ciudades indicadas—.

La posición encontrada de manera consistente en las entrevistas que hemos realizado con integrantes de la Policía Nacional es que no existe un trato desigual entre grupos poblacionales, y que las actuaciones abusivas o arbitrarias son excepcionales y normalmente se sancionan a través de procesos disciplinarios internos.⁵ Pero como hemos visto, los datos de la EPD contradicen esta perspectiva.

Por otro lado, las policías metropolitanas a las que consultamos no cuentan con un registro sistemático de las personas que son retenidas —y mucho menos contactadas—. Además, los datos que sí existen, aparte de ser parciales y no estar sistematizados, no incluyen un mínimo de información de las personas abordadas o retenidas, lo cual impide cualquier análisis de tendencias.

Así mismo, en nuestro trabajo de campo en la policía de la ciudad de Cali encontramos que el sistema de quejas y reclamos tiene un funcionamiento muy limitado y con pocos resultados.⁶ Al parecer, quienes denuncian —que por las entrevistas que hicimos parecen ser muy pocos— no aportan un mínimo de información que permita proseguir con las investigaciones.

Por tanto, las autoridades deben contar con información confiable que haga posible medir y reaccionar ante abusos en contra de la ciudadanía, y si este difiere entre grupos. Por esta razón, la policía necesita mejorar sus registros administrativos y su sistema de recepción de quejas y reclamos, buscando reportar la realización de contactos y retenciones, medir si estas

5 Entrevista con agentes de policía de las oficinas de Control Interno Disciplinario de las policías metropolitanas de distintas ciudades (Bogotá, Medellín, Bucaramanga y Cartagena), marzo a junio de 2012.

6 De acuerdo con los agentes de policía de la Oficina de Control Interno Disciplinario de la ciudad de Cali, tal y como ocurre en las demás oficinas de este tipo de las otras ciudades en que hicimos entrevistas, los procesos disciplinarios por quejas de la ciudadanía suelen ser archivados en su mayoría por falta de pruebas de los quejosos. Entrevista a agentes de policía de la Oficina de Control Interno Disciplinario de la Policía Metropolitana de Santiago Cali, Cali, 21 de junio de 2013.

actividades afectan de manera injustificada a algunos grupos y si, en general, se cumplen los objetivos de las estrategias de seguridad urbana.

Necesidad de justificación de comportamiento diferencial

Ahora bien, si se asume que los hallazgos descritos son correctos, la policía puede justificar el trato distinto que le da a diversos grupos poblacionales si señala que existen razones constitucionalmente aceptables para ello.

Como hemos indicado, el que una política de seguridad ciudadana afecte de manera desproporcionada a un grupo poblacional como las personas afro o los indígenas crea serios problemas constitucionales. Sin embargo, en teoría, dichos problemas podrían superarse si el trato diferenciado fuere razonable de acuerdo con las necesidades de la política de seguridad. Un ejemplo ilustrativo es que algunas zonas específicas se caractericen por sufrir de fenómenos criminales particulares, cuya respuesta requiere de estrategias policiales específicamente dirigidas a esas áreas. Si sucede que estas zonas son habitadas en su mayoría por un grupo poblacional, las estrategias policiales pueden afectar relativamente más a dicho grupo. En algunos casos, dicha estrategia podría ser justificada constitucionalmente. Otro ejemplo eventual es que la planeación o ejecución de un fenómeno criminal estén concentradas en un grupo poblacional. En estas situaciones, algunas de las operaciones de seguridad podrían afectar a dicho grupo más que a los demás.

Un argumento parecido han mencionado algunos funcionarios policiales en entrevistas semiestructuradas. Indican que las personas afro se sienten más afectadas por las operaciones policiales porque en sus barrios hay una mayor incidencia criminal. Sin embargo, no conocemos evidencia empírica de que esto sea así, y los datos a los que hemos tenido acceso apuntan a lo contrario. Así, la encuesta “Cali cómo vamos (CCV)” encuentra para 2012 que el distrito de Aguablanca, que en Cali

se caracteriza por tener una enorme proporción de personas afro, reporta tasas de victimización criminal más bajas que los demás distritos de dicha ciudad.⁷ Aunque este dato es insuficiente para evaluar las necesidades de seguridad de barrios como los de Aguablanca, refleja el reto que tiene la policía para justificar, con base en evidencia empírica convincente, la necesidad de estrategias que afecten en mayor medida a la población afro.

Ciertamente, esta discusión acerca de la política de seguridad se caracteriza por la tensión que existe entre sus costos, que incluyen la perturbación que esta causa a distintos grupos sociales y, en mayor medida, la afectación más-que-proporcional sobre ciertos grupos; y, de otra parte, los beneficios esperados de dicha política que se manifiestan, por ejemplo, en la prevención y persecución del crimen. Desde esta perspectiva se debate si la mayor afectación a ciertos grupos se justifica por los objetivos de lucha contra el delito.

¿Cómo puede resolverse dicha discusión? ¿Bajo qué circunstancias pueden las políticas de seguridad adoptar un trato distinto entre dos grupos, teniendo en cuenta además que uno de estos se caracteriza por ser una minoría racial o étnica? Una herramienta útil es el examen de razonabilidad dirigido a identificar si la situación de desigualdad vale la pena y no es exagerada, en comparación con lo que busca alcanzar la medida. Bajo esta óptica, la policía tiene la carga de demostrar que la diferencia de trato respecto de las minorías étnicas y raciales responde a una necesidad de seguridad pública.

Ahora bien, en términos constitucionales el test de igualdad tiene diferentes niveles de intensidad, en los que la carga argumentativa es más o menos exigente dependiendo, entre otros, de los valores constitucionales perseguidos y afectados

7 De acuerdo con los resultados de la encuesta CCV de 2012, el 16% de las personas encuestadas en el distrito de Aguablanca había sido víctima de algún delito en el último año. La única zona con una tasa de victimización menor a la de Aguablanca fue la nororiental, con un 13%. Las zonas Noroccidental, Oriental y Sur obtuvieron tasas de victimización del 18, 20 y 23%, respectivamente.

por el trato diferente. En vista de que la diferenciación identificada en este estudio juega en contra de una minoría étnica o racial, que además ha sido tradicionalmente discriminada y que se encuentra en desventaja respecto del resto de personas,⁸ el examen para juzgar la razonabilidad del actuar de la policía debe ser altamente riguroso y exigente.

En otras palabras, dado que el trato desigual se predica de una categoría sospechosa en los términos del artículo 13 de la Constitución, es necesario aplicar un test de igualdad estricto.⁹ Según esta herramienta analítica, el fin que persigue la medida debe ser imperioso constitucionalmente, no puede ser reemplazado por otro medio igual de eficaz pero menos lesivo, y debe ser proporcional en sentido estricto, esto es, que los beneficios resultantes de la medida deben superar las restricciones impuestas sobre otros valores constitucionales.¹⁰

Desde una perspectiva parecida, aunque menos exigente, Harcourt (2004: 1279-1280) propone que la aplicación de criterios como la raza en las operaciones policiales puede ser una política pública legítima y constitucional si son técnicas delineadas de manera estrecha y cuidadosa, que buscan prevenir o luchar contra el crimen, y además las medidas cumplen con las siguientes condiciones: i) reducen el crimen para el cual existe una desproporción de participación del grupo racial, ii) mantienen o incrementan la eficiencia y la eficacia de la distribución de recursos policiales, iii) se abstienen de tener un impacto desproporcionado en la minoría racial —no son desbalanceadas en relación con la distribución del crimen por grupos poblacionales—. ¹¹

8 Acerca de la discriminación y las desventajas que enfrentan las minorías raciales en Colombia, ver Rodríguez, Alfonso y Cavelier (2009).

9 Acerca de los diferentes niveles de intensidad del test de igualdad, ver Corte Constitucional, sentencia C-673 de 2001.

10 Para la aplicación de un test estricto ver, entre otras, las sentencias C-371 de 2000 o T-500 de 2002 de la Corte Constitucional.

11 En sentido similar, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha indicado que las limitaciones al ejercicio de dere-

Ahora bien, en caso de que las autoridades policiales quisieran intentar justificar las diferencias de trato mencionadas, en el momento actual no parece haber datos que permitan la superación de ninguno de los exámenes de razonabilidad citados. No es claro que la mayor atención de las redadas o requisas en la población afro o indígena —y dicho sea del caso, en los subgrupos de jóvenes urbanos que tienen portes inusuales— sean de alguna forma útiles para prevenir o sancionar la delincuencia, o para proteger a estas u otros grupos poblacionales. Tampoco existe evidencia útil acerca de la mayor incidencia criminal de algunos grupos sobre otros. O como dijimos anteriormente, de que algunos lugares en donde residen más los afrocolombianos se relacionen con, o existan en ellos fenómenos criminales específicos o desproporcionales.

Además, en la literatura empírica en otros países es bastante debatible si las políticas de requisas, que afectan desproporcionadamente a algunos grupos raciales o étnicos lleven a mayores niveles de eficacia y eficacia en la lucha contra el crimen o en la prevención de actos de terrorismo.¹²

Lo anterior acaba confirmando que los resultados de la EPD no solo muestran los graves problemas que tiene el comportamiento de la policía en términos de derechos constitucionales. También reflejan las ineficiencias y los altos costos de estos comportamientos desde la óptica de los objetivos in-

chos humanos por parte de los Estados deben: i) ser consistentes con la normatividad interna, ii) buscar objetivos legítimos, estrictamente necesarios en una democracia, iii) utilizar los medios menos restrictivos disponibles, iv) estar sujetas a seguimiento y a remedios en casos de aplicación abusiva, y v) evitar ser arbitrarias, irrazonables o discriminatorias. Documento de las Naciones Unidas E/CN.4/1985/4.

12 Por ejemplo, Harcourt (2004) hace una revisión y una crítica de la literatura empírica en Estados Unidos e Inglaterra, revisando si el mayor nivel relativo de contactos en contra de la población afro, hispana o árabe tienen o no correspondencia con la proporción de casos en los que las personas de estos grupos son arrestadas por un crimen. Ver también el texto de la Open Society Foundations (2012), que trae una recopilación de estudios con diferentes metodologías, practicados tanto en Europa como en los Estados Unidos, que constatan que no hay evidencia de que el etiquetamiento racial o étnico sea una estrategia efectiva de seguridad.

mediatos de seguridad al mostrar una asignación ineficiente de recursos —pues las actuaciones de la policía podrían estar basadas en técnicas más eficaces de construcción de perfiles de sospechosos, sin estar fundamentadas en lo que parecen prejuicios de sus miembros—, y además, al crear mayores niveles de contención y recelo en los civiles, que no solo son los que reciben las políticas de seguridad sino que también son los que mayor colaboración aportan para que estas funcionen de manera adecuada.

Consecuencias de no cumplir con carga argumentativa

En caso de que las autoridades no puedan cumplir con la exigente carga de argumentación descrita, consideramos que deben proceder a formular e implementar métodos para superar los retos descritos. Lo primero necesario es, de nuevo, instaurar sistemas de información y de recepción y trámite de quejas que den cuenta de los abusos que suceden y del eventual trato desigual que tienen los agentes respecto de diferentes grupos.

Adicionalmente, la Policía Nacional debe establecer medidas para superar lo que hoy en día parece una realidad de etiquetamiento en ciertos grupos poblacionales, que no responde a las necesidades de una política de seguridad, y que afecta desproporcionadamente a las personas de minorías o grupos que ya cargan con desventajas socioeconómicas.

Si se asume que el etiquetamiento descrito no proviene de una estrategia concertada, el problema radica en la omisión de la policía de superar la existencia de prejuicios que son infundados desde el punto de vista de los riesgos de criminalidad, pero que tienen consecuencias diarias en el comportamiento de las autoridades. Entre otras alternativas, podría considerarse la instauración de una política de capacitación dirigida a que dichos prejuicios no jueguen un papel relevante en el desempeño policial y, a la vez, que los agentes cuenten con información detallada de estándares de sospecha para que sus actuaciones tengan fundamentos reales de riesgos y sospechas.

Conclusiones

Los resultados de la EPD no son nada satisfactorios para la policía. En primer lugar, los encuestados reportan unos altos y generalizados niveles de abusos policiales, o un elevado nivel de insatisfacción con los servicios prestados por las autoridades de policía.

La encuesta también detecta algunas diferencias en la manera como las políticas de seguridad son recibidas —que se dan particularmente entre estratos— y en la forma como las medidas policiales afectan a las personas de distintos grupos —que son más intensas respecto de afros e indígenas y de jóvenes con apariencias de subculturas urbanas—.

Los datos muestran algunas diferencias en la manera como las personas de los grupos mencionados reciben algunos servicios de seguridad. Para ellas, la implementación de algunos programas de seguridad tiene menos éxito —como sucede con el Programa de Cuadrantes para las mujeres y los estratos bajos—, los resultados parecen ser peores —para las mujeres, por ejemplo, al sufrir un mayor nivel de crimen violento, o los afros e indígenas a ser más victimizados, y a la vez, al denunciar los delitos en menor medida—, y tienen peores niveles de percepción y confianza de los servicios y sus resultados —incluyendo la percepción de seguridad, la confianza en la policía y las demás autoridades, y al sentirse relativamente más vulnerables de crímenes violentos—.

Estas disparidades en los resultados de las políticas de seguridad implican que las autoridades de seguridad y justicia deban evaluar las diferencias con las que son provistos, reci-

bidos y percibidos sus servicios. Ejercicio que ha de considerar seriamente la posibilidad de que exista una omisión en la cobertura o la calidad de sus servicios que afecta de manera desproporcionada a algunos grupos. De ser así, las autoridades deben formular modificaciones que incluyan aumentar el esfuerzo para lograr un mejor desempeño, o modificar las características de los proyectos y programas para que, dadas las restricciones prácticas existentes, estos se adapten mejor a las particularidades de las personas de grupos con desventajas.

De otra parte, la actuación de las políticas policíacas afecta en mayor medida a grupos desaventajados. Tal vez los hallazgos más reveladores de esta encuesta son los que conciernen a los abordajes de la policía a los ciudadanos y las retenciones realizadas a algunas de las personas contactadas. Las personas afro y las minorías étnicas, en comparación con el resto de encuestados, son abordadas por la policía en una proporción casi un tercio mayor. Además, son contactadas en mayor medida cuando están trabajando —otorgándole a dichos contactos un mayor poder de irrupción— y consideran que los contactos son más irrespetuosos aunque no sufren de un mayor nivel o una cualidad más grave de agresiones.

También, los jóvenes con atuendos urbanos inusuales reportan una mayor proporción de personas abordadas por la policía, sin que dichas apariencias signifiquen necesariamente un mayor nivel de riesgo delictual. Por su parte, los estratos bajos consideran en mayor medida que los contactos se realizan de manera irrespetuosa. Por último, cuando las mujeres sufren agresiones durante los contactos, padecen relativamente de más ataques físicos.

Estas diferencias —junto con las encontradas en otras investigaciones de tipo cualitativo— generan una obligación de respuesta de la Policía Nacional consistente en argüir las razones por las que su desempeño es adecuado, ya sea controvirtiendo de forma convincente dichos resultados o justificando constitucionalmente los mismos —algo que requiere de una

carga argumentativa bastante exigente que en el presente no parece cumplirse—.

Y en caso de que no logre cumplir con dicha carga, la policía ha de proceder a implementar los correctivos para que cese (o se minimice al menos) la vulneración de los derechos constitucionales de múltiples personas.

A su vez, cualquiera de estas alternativas necesita de la instauración de un sistema de información que registre el detalle de las operaciones policíacas, incluyendo las características personales de quienes son abordados, requisados o retenidos por la policía.

Referencias bibliográficas

Arias, Patricia y Liza Zúñiga. 2008. Control, disciplina y responsabilidad policial. Desafíos doctrinarios e institucionales en América Latina. Santiago de Chile: Flacso. Disponible en: <http://new.flacso.cl/home/images/publicaciones/controlpolicialamerica.pdf>.

Bergman, Marcelo y Hernán Flom. 2012. Determinantes de la confianza en la policía: una comparación entre Argentina y México. *Perf. latinoam.* [online]. 20 (40). Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-76532012000200004&script=sci_arttext.

Bogotá Cómo Vamos. 2012. Encuesta de Percepción Ciudadana. Informe de Resultados. Ipsos-Napoleón Franco. Disponible en: <http://ccv.monoku.com/concejo/biblioteca/encuesta-de-percepcion-ciudadana/>.

Cali Cómo Vamos. 2012. Encuesta de Percepción Ciudadana. Informe de Resultados. Ipsos-Napoleón Franco. Disponible en: http://calicomovamos.org.co/calicomovamos/files/ENCUESTAS/Encuesta%202012/Presentacin_Completa_EPC_2012.pdf.

Cámara de Comercio de Bogotá. 2012. Encuesta de Percepción y Victimización; Bogotá y las localidades. Segundo Semestre; Bogotá, Cámara de Comercio de Bogotá, Vicepresidencia de Gobernanza, Dirección de Seguridad Ciudadana. Disponible en: http://www.ccb.org.co/documentos/11760_encuestapercepcionvictimizacionfebrero2013.pdf.

Community Oriented Policing Services. 2002. *How to correctly collect and analyze racial profiling data: Your reputation depends on it!* Disponible en: http://www.cops.usdoj.gov/html/cd_rom/inaction1/pubs/HowToCorrectlyCollectAnalyzeRacialProfilingData.pdf.

Contraloría General de la República. 2007. "La Política Penitenciaria y Carcelaria en Colombia". Informe de Auditoría

- Gubernamental con Enfoque Integral. Modalidad Regular. Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), vigencia 2006.
- Dejusticia. 2010. *Evaluación de la judicialización de delitos contra trabajadores sindicalizados*. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Proyecto sobre violencia contra sindicalistas y trabajadores sindicalizados. Disponible en: <http://pnud.org.co/2012/informes/DEJUSTICIA/Informe%20Final.pdf>.
- European Union Agency for Fundamental Rights. 2007. *Survey on Minorities' Experiences of Law Enforcement*. Disponible en: <http://fra.europa.eu/sites/default/files/frauploads/1132-EU-MIDIS-policeES.pdf>.
- Ferreira, Francisco y Marcela Meléndez. 2012. Desigualdad de resultados y oportunidades en Colombia: 1997-2010. Bogotá: Serie documentos CEDE, Universidad de los Andes.
- Fundación Ideas para la Paz. 2012. "Evaluación de impacto del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes. Metropolitanas de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cúcuta, Bucaramanga, Pereira y Cartagena". *Serie Informes*, núm. 18. Bogotá.
- Goff, Colin. 2006. *Racial profiling in the United States: a review of the literature*. Royal Canadian Mounted Police: Ottawa.
- Harcourt, Bernard E.. 2004. "Rethinking racial profiling: A critique of the Economics, Civil Liberties, and Constitutional Literature, and of Criminal Profiling More Generally". *The University of Chicago Law Review*, vol. 70, núm 4.
- Harris, David. 1999. *Driving while black. Racial profiling in our Nation's Highways*. American Civil Liberties Union (ACLU). Disponible en: <https://www.aclu.org/racial-justice/driving-while-black-racial-profiling-our-nations-highways>.
- Harris, David. 2005. "Confronting Ethnic Profiling in the United States". Pp. 66-74, en Open Society Institute Justice Initiative. *Ethnic Profiling by Police in Europe, preparing fresh assault in ethnic profiling; Justice Initiatives*. New York: Open Society Institute. Disponible en: <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/justiceinit200506.pdf>.
- Hayes, Ben. 2005. "A Failure to Regulate: data Protection and Ethnic Profiling in the Police sector in Europe", en Open Society Institute Justice Initiative. *Ethnic Profiling by Police*

in Europe, preparing fresh assault in ethnic profiling. Justice Initiatives. New York: Open Society Institute.

International Council on Human Rights Policy (ICHRP). 2010. *Modes and Patterns of Social Control, Implications for Human Rights Policy*. Ginebra: ICHRP.

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. 2012. "Comportamiento del Homicidio. Colombia 2011", *Forensis*. Datos para la vida.

Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec). 2013. Estadísticas a septiembre de 2013. Disponibles en línea en: <http://www.inpec.gov.co/portal/page/portal/Inpec/SeccionInpeccomoinstitucion/Consolidadoestadistico>.

La Rota, Miguel. 2011. *Desigualdad y crimen en Colombia. Discusión acerca de la literatura empírica*. Bogotá: Sin publicar.

La Rota, Miguel y Carolina Bernal. 2011. *Políticas de seguridad y desigualdad. Diagnóstico inicial*. Bogotá: Open Society Foundations.

La Rota, Miguel y Carolina Bernal. 2013. *Esfuerzo irracionales. Investigación penal del homicidio y otros delitos complejos*. Bogotá: Dejusticia.

Lam Yukyan y Camilo Ávila. 2013. Orden público y perfiles raciales: experiencias de afrocolombianos con la policía en Cali. Bogotá: Dejusticia.

Lemaitre, Julieta y Mauricio Albarracín. 2011. "Patrullando la dosis personal: la represión cotidiana y los debates de políticas públicas sobre el consumo de drogas ilícitas en Colombia", en: Daniel Mejía et al. *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. Bogotá: Ediciones Uniandes.

Medellín Cómo Vamos. 2012. Encuesta de Percepción Ciudadana. Informe de Resultados. Ipsos-Napoleón Franco. Disponible en: <http://medellincomovamos.org/informe-de-percepcion-ciudadana-activos-de-las-personas-2012-1>.

Melchers, Ron. 2006. *Inequality before the Law: The Canadian Experience of "Racial Profiling"*. Royal Canadian Mounted Police: Ottawa.

Meléndez, Marcela, Camila Casas y Pablo Medina. 2004. *Subsidios al consumo de los servicios públicos en Colombia. ¿Hacia dónde movernos?* Bogotá: Fedesarrollo.

Moreno, Fernando, Luz Mary Rincón y Marco Antonio Moreno. 2011. "La retención transitoria: medida policial

vigente. ¿Por qué se aplica en unas unidades policiales y en otras no?" *Misión Jurídica, Revista de Derecho y Ciencias Sociales*.

Open Society Institute Justice Initiative. 2006. *Ethnic Profiling in the Moscow Metro*. Nueva York: Open Society Institute; Jurix. Disponible en: <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/metro20060613.pdf>.

Open Society Institute Justice Initiative. 2007. *I can stop and search whoever I want. Police Stops of Ethnic Minorities in Bulgaria, Hungary, and Spain*. New York, Budapest, London: Open Society Institute. Disponible en: <http://helsinki.hu/wp-content/uploads/StopandSearchHungaryBulgariaSpain.pdf>.

Open Society Institute Justice Initiative. 2009a. *Ethnic profiling in the European Union: Pervasive, ineffective and discriminatory*. New York. Disponible en: <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/profiling20090526.pdf>

Open Society Institute Justice Initiative. 2009b. *Profiling minorities: A study of stop and search practices in Paris*. Disponible en: <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/search20090630.Web.pdf>

Open Society Foundations. 2012. *Reducing ethnic profiling in the European Union: A Handbook of good practices*. Disponible en: <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/reducing-ep-in-EU-121720120.pdf>.

Organización de las Naciones Unidas. 1985. *Principios rectores en materia de prevención del delito y justicia penal en el contexto del desarrollo y de un nuevo orden económico internacional*. 7ª Conferencia. UN A/CONF.121/9 par. 35.

Procuraduría General de la Nación. 2006. "Mujeres y prisión en Colombia: análisis desde una perspectiva de derechos humanos y género". Bogotá: Procuraduría Delegada en lo Preventivo para Derechos Humanos y Asuntos Étnicos, Grupo de Asuntos Penitenciarios y Carcelarios.

Quinton, Paul, Nick Bland y Joel Miller. 2000. *Police stops, decision-making and practice*. London: Home Office. Disponible en: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110218140717/http://rds.homeoffice.gov.uk/rds/prgpdfs/prs130.pdf>.

Rodríguez César, Tatiana Alfonso e Isabel Cavelier. 2009. *Raza y derechos humanos en Colombia. Informe sobre discriminación racial y derechos de la población afrocolombiana*. Bogotá:

Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Centro de Investigaciones Sociojurídicas (CIJS), Observatorio de Discriminación Racial, Ediciones Uniandes. Disponible en: <http://odracial.org/admin/fileFS.php?table=publicacionesdocumentos&field=documento&id=36>.

Salomón, Leticia. 2004. *El desempeño policial y la satisfacción de la ciudadanía*. Tegucigalpa: PNUD. Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/security/citizenssecurity/honduras/documentos/desempeno.pdf>

Spitzer, Eliot. 1999. "The New York City Police Department's 'Stop-and-frisk practices': A report to the people of the State of New York from the Office of the Attorney General". Disponible en: http://www.oag.state.ny.us/sites/default/files/pdfs/bureaus/civil_rights/stp_frsk.pdf.

Vélez, Carlos Eduardo. 1996. *Gasto social y desigualdad: logros y extravíos; estudio de la incidencia del gasto público social en Colombia*. Bogotá: Misión de Apoyo a la Descentralización y a la Focalización de los Servicios Sociales, Edición Diagramas.

Zsasz, Thomas. 1992. *Nuestro derecho a las drogas. En defensa de un mercado libre*. Nueva York.

POLICIA Y DESIGUALDAD

Intercepción

Hora Inicio:

Hora Terminación:

Fecha encuesta:

DD	MM	AA
		13

DATOS DEL ENCUESTADOR / SUPERVISOR / COORDINADOR

Entrevistador:	C.C.:
Supervisor:	C.C.:

Revisor de Crítica	Revisada ___	Tabulada ___	Rev. Final ___
Nombre:	Supervisión:	Presencial 01	Directa Personal 02
C.C.:		Directa Tel. 03	No supervisada 04
Punto de Encuesta:			

Buenos días / tardes/ noches, mi nombre es **(ENC: MENCIONE SU NOMBRE)**, trabajo en este estudio para **CIFRAS Y CONCEPTOS**, empresa nacional dedicada a conocer a través de encuestas, la opinión de personas como Usted acerca de diferentes temas. Actualmente estamos realizando un estudio para conocer las opiniones acerca de la situación del país en general. Valoramos su tiempo, y la encuesta sólo debería tomar aproximadamente 15 minutos. Si decide participar, sus respuestas serán manejadas con estricta confidencialidad; los resultados serán procesados en forma agregada para todos los encuestados. Nosotros no reportaremos sus respuestas individuales, ni le identificaremos como un participante en la encuesta. Los resultados de la encuesta se usarán sólo para análisis estadístico, de acuerdo a los lineamientos del código de ética de ESOMAR por los cuales nos regimos. Si desea confirmar la veracidad de este estudio, puede comunicarse al teléfono **(1) 6952576**.

DEMOGRÁFICOS

D1. ¿En el recibo de luz del lugar donde vive qué estrato aparece? NSE		D2. ¿Cuál es su edad? EDAD		D3. ¿Me podría indicar su fecha de nacimiento? FECHA DE NACIMIENTO		D4. Sexo	
Estrato 1	1	De 12 a 17 años	1	DIA	Hombre		1
Estrato 2	2	De 18 a 25 años	2	MES	Mujer		2
Estrato 3	3	De 26 a 35 años	3	AÑO			
Estrato 4	4	De 36 a 45 años	4	D.3.1. EDAD CUMPLIDA			
Estrato 5	5	De 46 a 55 años	5				
Estrato 6	6	De 56 a 65 años	6				
		Más de 65 años	7				

D5. ¿Cuál es el nivel educativo más alto alcanzado por usted y el último grado APROBADO?			D6. ¿De acuerdo con su CULTURA, PUEBLO o RASGOS FÍSICOS,... usted se identifica como:		
COD	NIVEL EDUCATIVO	ULTIMO GRADO	1	Indígena	
1	Ninguno		2	ROM	
2	Preescolar		3	Raizal del Archipiélago de San Andrés y Providencia	
3	Básica Primaria (1-5)		4	Palenquero de San Basilio	
4	Básica Secundaria (6-13)		5	Negro (a), mulato (a), afrocolombiano (a) o afrodescendiente.	
5	Técnico o tecnólogo (1-4)		6	Ninguna de las anteriores	
6	Universitario sin título				
7	Universitario con título				
8	Postgrado				
9	No sabe, no informa				

**Anexo.
Formulario de la encuesta**

MODULO I - GENERALIDADES

1. En una escala de 1 a 6, donde 1 es NADA SEGURO y 6 es MUY SEGURO, ¿qué tan seguro en general se siente Usted en su ciudad? Puede utilizar cualquier número de la escala. De elegir solo un número. RU

NADA SEGURO			MUY SEGURO		
1	2	3	4	5	6

2. En una escala de 1 a 6, donde 1 es NADA SEGURO y 6 es MUY SEGURO, ¿qué tan seguro se siente Usted en su barrio? Puede utilizar cualquier número de la escala. RU

NADA SEGURO			MUY SEGURO		
1	2	3	4	5	6

3. Ahora, por favor dígame ¿cuáles son los problemas más graves en relación con la seguridad que se presentan en su barrio? (ENC: NO LEA, LUEGO DE QUE LE HAYAN RESPONDIDO, INSISTA) ¿Algún otro problema? RM

1 Existencia de pandillas	7 Hay tráfico de drogas
2 Se presentan atracos callejeros	8 Se presentan casos de violaciones
3 Se roban carros o partes de estos	9 Vandalismo contra edificaciones
4 Se asaltan casas y apartamentos	10 Milicias (guerrilla urbana/ paramilitares)
5 Se atracan las tiendas de barrio	89 Otro. ¿Cuál? _____
6 Se presentan casos de homicidios	

4. En una escala de 1 a 6, donde 1 es NADA SATISFECHO y 6 es COMPLETAMENTE SATISFECHO, Pensando en la presencia y capacidad de respuesta de LA POLICÍA, ¿qué tan satisfecho o insatisfecho se siente en su barrio? Puede utilizar cualquier número de la escala. RU

NADA SATISFECHO			COMPLETAMENTE SATISFECHO		
1	2	3	4	5	6

5. ¿Conoce el Programa de vigilancia comunitaria por cuadrantes de la Policía Nacional? RU

- 1 Sí
- 2 No (PASE A P7)

6. ¿Conoce el número de su cuadrante y/o sabe cómo comunicarse con la policía de su cuadrante? RU

- 1 Sí
- 2 No

7. En una escala de 1 a 3, donde 1 es MALA y 3 es BUENA, califique la labor que desempeñan en materia de seguridad en su ciudad cada una de las siguientes instituciones: RU

Institución	Mala	Regular	Buena
1. Gobierno Nacional	1	2	3
2. Policía Nacional	1	2	3
3. Comisaría de familia	1	2	3
4. Fiscalía General de la Nación	1	2	3
5. Ejército nacional	1	2	3
6. Alcaldía Mayor	1	2	3

8. En una escala de 1 a 4, donde 1 es NADA y 4 es MUCHA ¿Qué tanta confianza tiene usted en el desempeño de la justicia hacia...? RU

Aspectos a evaluar	Nada	Casi nada	Poca	Mucha
1. El respeto de los derechos del presunto delincuente	1	2	3	4
2. El respeto de los derechos de la víctima	1	2	3	4
3. Efectividad del sistema para poner a disposición de la justicia al presunto delincuente.	1	2	3	4
4. Controlar y reducir los delitos	1	2	3	4
5. Rapidez y efectividad para administrar justicia	1	2	3	4

MODULO II - VICTIMIZACIÓN

9. Durante el último año, ¿usted ha sido víctima de algún delito? RU

- 1 Sí
- 2 No (PASE A P11)

10. ¿De qué delito fue víctima? (ENC: NO LEA LAS OPCIONES DE RESPUESTA. SI EL ENTREVISTADO FUE VÍCTIMA DE MÁS DE UN DELITO, MARQUE ÚNICAMENTE EL QUE A JUICIO DEL ENTREVISTADO FUE EL MÁS GRAVE) RU

I0 (RESPUESTA ÚNICA)	
1	Atraco – Raponazo – Robo
2	Robo a residencias
3	Lesiones personales
4	Robo de vehículo
5	Robo en el transporte público colectivo
6	Violencia Intrafamiliar
7	Paseo millonario
89	Otro. ¿Cuál? _____

11. ¿Algún familiar o amigo cercano ha sido víctima de algún delito? **RU**

- 1 Sí
- 2 No (**PASE A P15**)

12. ¿Denunció usted o su familiar este delito? (**ENC: RECUÉRDELE AL ENCUESTADO QUE ESTÁ INDAGANDO POR EL DELITO MÁS GRAVE DEL QUE FUE VÍCTIMA**) **RU**

- 1 Sí
- 2 No

13. ¿Por qué ___ (SI/NO) denunció? (**ENC: MENCIONE LA RESPUESTA DE P10. NO LEA. PROFUNDICE**) ¿Alguna otra razón?

P13 – RAZONES	
I3_SI DENUNCIÓ	I3_NO DENUNCIÓ
<ul style="list-style-type: none"> 1 Los delitos deben denunciarse 2 Para que no ocurriera de nuevo 3 Para recibir ayuda 4 Para recibir una compensación de los autores 5 Para recuperar los bienes/ objetos 6 Porque tenía seguro 7 Quería que detuvieran/ castigaran al autor 89 Otro. ¿Cuál? _____ 	<ul style="list-style-type: none"> 1 Falta de confianza en las autoridades de seguridad 2 Falta de pruebas 3 Lo resolví yo mismo 4 Lo resolví mi familia 5 No fue lo suficientemente serio/ no hubo pérdida/ hecho de poca importancia 6 No me atreví (por miedo a represalias) 7 No quería tener nada que ver con las autoridades de seguridad 8 No sabía dónde formular la denuncia 9 No tenía seguro 89 Otro. ¿Cuál? _____

14. ¿El delito fue cometido con violencia? **RU**

- 1 Sí
- 2 No

15. Usted cree que la INSEGURIDAD en el transcurso del año ¿ha aumentado, sigue igual o ha disminuido? **RU**

1	Aumentado	Pase a P16
2	Disminuido	Pase a P17
3	Sigue igual	Pase a P18

16. ¿Cuál cree usted que es la principal razón por la cual la inseguridad ha aumentado? (**ENC: RU, LUEGO DE ESTA PREGUNTA PASE A P18**)

1	No hay presencia de la policía
2	Presencia de grupos armados ilegales
3	Malas condiciones económicas
98	Otra. ¿Cuál? _____

17. ¿Cuál cree usted que es la principal razón por la cual la inseguridad ha disminuido? RU	
1	Mayor presencia de la policía
2	Menor presencia de grupos armados ilegales
3	Mejores condiciones económicas
4	Información de medios de comunicación
98	Otra. ¿Cuál?

18. ¿Cuáles acciones cree ud. que deben priorizarse para el mejoramiento de la seguridad? RM	
1	Aumentar el pie de fuerza de la policía
2	Hacer una mayor inversión social
3	Hacer campañas en prevención de delitos
4	Mejorar el mobiliario urbano
5	Mejorar el alumbrado público
98	Otra. ¿Cuál?

19. En el transcurso del presente año ¿ha acudido a la Policía? RU	
1	Sí
2	No (PASE A P22)

20. ¿Por qué razón acudió? RU	
1	Para poner en conocimiento una situación sospechosa
2	Para denunciar un delito
98	Otra. ¿Cuál?

21. En una escala de 1 a 4 donde 1 es muy malos y 4 muy buenos, Califique qué tan buenos o qué tan malos son los servicios recibidos de la Policía RU			
Muy Malos		Muy Buenos	
1	2	3	4

MODULO III – CONTACTO CON LA POLICÍA

22. En el transcurso del último un año, ¿ha entrado en contacto - verbal o físico- con algún agente de la policía, como resultado de la aproximación de ellos hacia usted, mientras estaba en algún espacio público? **RU**

1	Sí
2	No (PASE A P49)

23. En dicho tiempo, ¿cuántas veces entró en contacto con la policía? RU					
1	2	3	4	5	Más de 5. ¿Cuántas?

24. Para cada una de las veces en que fue contactado por la Policía, por favor dígame la dirección aproximada del sitio en que ocurrió el contacto (calle con carrera y barrio) **(ENC: Recuerde formular la pregunta preguntando por cada uno de los contactos.)**

Ubicación	Contactos					
	I	II	III	IV	V	VI
Calle						
Carrera						
Barrio /sector						

25. En cuanto a la razón por la que entró en contacto con la policía, para cada una de las veces en que ocurrió, por favor descríbame qué hizo el agente de Policía. **(ENC: puede poner más de una respuesta por cada contacto) RU**

Razón de contacto	Contactos					
	I	II	III	IV	V	VI
Le pidió documentos	1	1	1	1	1	1
Le realizó una requisita	2	2	2	2	2	2
Lo cuestionó	3	3	3	3	3	3
Le pidió retirarse del lugar en donde se encontraba	4	4	4	4	4	4
Interfirió en una pelea o en otra situación de riesgo	5	5	5	5	5	5
Lo capturaron por razón de algún proceso penal en su contra	6	6	6	6	6	6
Otra. ¿Cuál?	98	98	98	98	98	98

26. Para cada una de las veces en que entró en contacto, por favor descríbame el tipo de lugar en donde se produjo el contacto. **RU**

Lugar del contacto	Contactos					
	I	II	III	IV	V	VI
En la calle	1	1	1	1	1	1
En un parque	2	2	2	2	2	2
En un puente peatonal	3	3	3	3	3	3
En las estaciones de transporte público	4	4	4	4	4	4
Otra. ¿Cuál?	98	98	98	98	98	98

27. En cuanto a las circunstancias del contacto con la policía, para cada uno de esos contactos, por favor descríbame ¿qué se encontraba usted haciendo en el momento en el que fue contactado? **RU**

Circunstancias	Contactos					
	I	II	III	IV	V	VI
Caminando	1	1	1	1	1	1
Manejando un automóvil	2	2	2	2	2	2
Manejando una moto	3	3	3	3	3	3
Trabajando en un puesto de trabajo	4	4	4	4	4	4
Sentado o desocupado	5	5	5	5	5	5
Acostado	6	6	6	6	6	6
Haciendo un trámite en una entidad pública	7	7	7	7	7	7
En actividades sociales nocturnas	8	8	8	8	8	8
En una situación de conflicto como una pelea o discusión	9	9	9	9	9	9
En un evento público (por ejemplo, haciendo fila)	10	10	10	10	10	10
Otra. ¿Cuál?	98	98	98	98	98	98

28. ¿Se encontraba consumiendo o bajo los efectos de alguna sustancia psicoactiva en alguno de los momentos en que entró en contacto con la policía? Indique en cuáles de los contactos mencionados. **RU**

	Contactos					
	I	II	III	IV	V	VI
Sí	1	1	1	1	1	1
No	2	2	2	2	2	2

29. Para cada una de las veces en que se presentó el contacto, ¿se encontraba acompañado de alguien? **RU**

	Contactos					
	I	II	III	IV	V	VI
Sí	1	1	1	1	1	1
No (PASE A P31)	2	2	2	2	2	2

30. ¿Por cuántas personas se encontraba acompañado? RU						
Acompañantes	Contactos					
	I	II	III	IV	V	VI
1	1	1	1	1	1	1
2	2	2	2	2	2	2
3	3	3	3	3	3	3
4	4	4	4	4	4	4
5	5	5	5	5	5	5
Más de cinco. ¿Cuántas?	98	98	98	98	98	98

31. Durante las veces en que se presentó el contacto, ¿la policía le hizo alguna pregunta o algo que invadiera su vida privada? **RU**

	Contactos					
	I	II	III	IV	V	VI
Si	1	1	1	1	1	1
No Pase a P33	2	2	2	2	2	2

32. Brevemente, por favor describame de qué manera la policía invadió su vida privada

33. En una escala de 1 a 4, siendo 1 menor nivel de respeto y 4 mayor nivel de respeto, durante el contacto con la policía (no después, si es que estuvo retenido) califique el nivel de respeto que los agentes tuvieron con usted. Recuerde que puede usar todos los números de la escala. **RU**

	Contactos					
	I	II	III	IV	V	VI
Menor Respeto	1	1	1	1	1	1
	2	2	2	2	2	2
	3	3	3	3	3	3
Mayor Respeto	4	4	4	4	4	4

34. Durante el contacto con la policía ¿considera usted que sus derechos como ciudadano fueron respetados? **RU**

1	Si
2	No

35. Durante el contacto con la policía (no después, si es que estuvo retenido) ¿sufrió de alguna agresión verbal o física de parte de la policía? **RU**

	Contactos					
	I	II	III	IV	V	VI
Si	1	1	1	1	1	1
No (PASE A P38)	2	2	2	2	2	2

36. ¿Qué tipo de agresión sufrió? **RU**

Agresión	Contactos					
	I	II	III	IV	V	VI
Insultos	1	1	1	1	1	1
Amenazas	2	2	2	2	2	2
Uso de la fuerza (Golpes)	3	3	3	3	3	3
Otra. ¿Cuál?	98	98	98	98	98	98

37. Por favor, describame de manera breve el contexto en el que fue agredido:

38. ¿Fue detenido o retenido a partir de su contacto/s con la Policía? RU						
	Contactos					
	I	II	III	IV	V	VI
Si	1	1	1	1	1	1
No (PASE A P49)	2	2	2	2	2	2

39. ¿En dónde estuvo detenido o retenido? RU						
Lugar del retención	Contactos					
	I	II	III	IV	V	VI
En el CAI	1	1	1	1	1	1
En una estación de la policía	2	2	2	2	2	2
En la fiscalía	3	3	3	3	3	3
En un centro de detención (CESPA)	4	4	4	4	4	4
En una prisión	5	5	5	5	5	5
En la UPJ (Unidad Permanente de Justicia)	6	6	6	6	6	6
En el mismo lugar del contacto	7	7	7	7	7	7
Otra. ¿Cuál?	98	98	98	98	98	98

40. ¿Por cuánto tiempo (en horas /días / meses) estuvo detenido/retenido después de su contacto con la policía? **ENC:Anoté la misma unidad de tiempo (horas/días/meses) que le dé el encuestado. Si éste le da varias unidades, tome únicamente la mayor**

	Contactos																	
	I			II			III			IV			V			VI		
	Horas	Días	Meses	Horas	Días	Meses	Horas	Días	Meses	Horas	Días	Meses	Horas	Días	Meses	Horas	Días	Meses

41. En una escala de 1 a 4, siendo 1 menor nivel de respeto y 4 mayor nivel de respeto, califique el nivel de respeto que los agentes observaron con usted en cada uno de los contactos durante la detención o retención, (no antes).

	Contactos					
	I	II	III	IV	V	VI
Menor Respeto	1	1	1	1	1	1
	2	2	2	2	2	2
	3	3	3	3	3	3
Mayor Respeto	4	4	4	4	4	4

42. Durante la retención o detención (no antes), ¿la policía le hizo alguna pregunta o algo que invadiera su vida privada? **RU**

	Contactos					
	I	II	III	IV	V	VI
Si	1	1	1	1	1	1
No (PASE A P44)	2	2	2	2	2	2

43. Brevemente, por favor describame de qué manera la policía invadió su vida privada

44. ¿Cuál de las acciones que le voy a mencionar hizo la Policía durante la retención o detención? **RM**

	Contactos					
	I	II	III	IV	V	VI
Registró su nombre	1	1	1	1	1	1
Registró su número de identificación	2	2	2	2	2	2
Le tomó una fotografía	3	3	3	3	3	3
Registró las razones de la retención	4	4	4	4	4	4

45. Durante la detención o retención ¿considera usted que sus derechos como ciudadano fueron respetados? **RU**

1	Sí
2	No

46. Durante la detención o retención ¿sufrió alguna agresión verbal o física de la policía? **RU**

	Contactos					
	I	II	III	IV	V	VI
Sí	1	1	1	1	1	1
No (PASE A P49)	2	2	2	2	2	2

47. ¿Qué tipo de agresión sufrió? **RM**

Agresión	Contactos					
	I	II	III	IV	V	VI
Insultos	1	1	1	1	1	1
Amenazas	2	2	2	2	2	2
Uso de la fuerza	3	3	3	3	3	3
Otra. ¿Cuál?	98	98	98	98	98	98

48. Por favor, describame la agresión de manera breve.

MODULO V – CARACTERIZACIÓN

ENC: Para terminar nos gustaría que respondiera las siguientes preguntas para poder clasificar sus respuestas

49. ¿Cuál es el nivel de educación alcanzado por el jefe de hogar o principal sostenedor del hogar? **RU**

COD	NIVEL EDUCATIVO
1	Ninguno
2	Preescolar
3	Básica Primaria (1-5)
4	Básica Secundaria (6-13)
5	Técnico o tecnólogo (1-4)
6	Universitario sin título
7	Universitario con título
8	Postgrado
9	No sabe, no informa

50. ¿Cuál es la profesión o trabajo de la persona que aporta el principal ingreso de su hogar (jefe de hogar)? Por favor describame esa actividad. **ENC: Debe dejar que entrevistado describa la actividad con sus palabras, e indagar si es poco claro. Luego, debe clasificar según las categorías siguientes: RU**

COD	ACTIVIDAD
1	Trabajos menores ocasionales e informales (lavado, aseo, servicio doméstico ocasional, cuidador de autos, limosna).
2	Oficio menor, obrero no calificado, jornalero, servicio doméstico con contrato
3	Obrero calificado, capataz, junior, micro empresario (kiosco, taxi, comercio menor, ambulante).
4	Empleado administrativo medio y bajo, vendedor, secretaria, jefe de sección. Técnico especializado. Profesional independiente de carreras técnicas (contador, analista de sistemas, diseñador, músico). Profesor Primario o Secundario
5	Ejecutivo medio (gerente, sub-gerente), gerente general de empresa media o pequeña. Profesional independiente de carreras tradicionales (abogado, médico, arquitecto, ingeniero, agrónomo).
6	Alto ejecutivo (gerente general) de empresa grande. Directores de grandes empresas. Empresarios propietarios de empresas medianas y grandes. Profesionales independientes de gran prestigio
7	Jubilado, Pensionado, Rentista, Desempleado o Económicamente Inactivo

51. ENC: Solo aplique ésta pregunta a quienes marcaron 7 en la anterior pregunta. ¿Cuál de los siguientes productos tiene en su hogar? ENC: lea la lista y marque los que corresponda

COD	ARTICULO
1	Automóvil
2	Moto
3	Computador
4	Horno Microondas
5	Calentador de agua
6	Televisión Digital
7	Lavadora

52. ¿Se siente discriminado de forma regular? **RU**

1 Sí

2 NO (**TERMINE LA ENCUESTA**)

53. ¿Porqué razón siente que lo discriminan regularmente?

54. ¿Quién lo ha discriminado?

55. ¿En el último año a usted lo han discriminado? **RU**

1 Sí

2 NO

56. ¿Por qué razón específicamente?

57. ¿Quién lo ha discriminado?

**ENCUESTADOR AGRADEZCA Y TERMINE
¡MUCHAS GRACIAS POR SU COLABORACIÓN!**

DATOS DEL ENTREVISTADO (ENC: SOLICITARLOS AL FINAL DE LA ENTREVISTA)

Nombre: _____ **Teléfono:** _____

Dirección: _____ **Barrio:** _____

E-mail: _____

58. **ENC.: LUEGO DE TERMINAR LA ENCUESTA VALIDE LA SIGUIENTE LISTA DE VERIFICACIÓN DE ACUERDO CON CADA ENTREVISTADO, SEÑALE CADA UNA DE LAS CARACTERÍSTICAS QUE TENGA EL ENTREVISTADO. CIRCULE TANTAS COMO SEA NECESARIO.**

Sí	No	ARTICULO O APARIENCIA
1	2	Viste camiseta ancha o buso ancho tipo rapero
1	2	Viste cachucha ancha
1	2	Viste pantalón ancho, tipo rapero
1	2	Viste "Mochos" (pantalón tipo bermuda que llega por debajo de las rodillas pero por encima de los tobillos)
1	2	Viste Pantalón entubado
1	2	Usa el pelo con alguno de los siguientes cortes: largo/ "cresta paisa"/rapado/ mechón más largo en la parte de delante de la cabeza.
1	2	Viste ropa negra como metalero
1	2	Parece sucio (no bien aseado)
1	2	Tiene cicatrices en la cara
1	2	Tiene tatuajes visibles

Seguridad, policía y desigualdad

Encuesta ciudadana en
Bogotá, Cali y Medellín

Las políticas de seguridad pueden afectar de manera desproporcionada a las personas de grupos vulnerables. La normatividad penal, la investigación o la judicialización de crímenes, o el comportamiento de la policía pueden ayudar a aumentar las desventajas que tienen estos individuos para que su vida laboral y social se desarrolle en igualdad de condiciones.

Uno de los principales aspectos de este problema, que no ha sido estudiado suficientemente en Colombia, es si las políticas policiales son menos eficaces —o más duras— respecto de algunos grupos como las mujeres, las personas con carencias económicas o los afrocolombianos.

Esta encuesta hace una primera aproximación al tema. Recoge dos muestras representativas de la población mayor de doce años y de las personas afro en Bogotá, Cali y Medellín. Busca evidencia cuantitativa básica acerca de la forma como son vividos y percibidos varios aspectos de las políticas de seguridad, en particular los policiales: si estos servicios favorecen o afectan de manera distinta a las mujeres, las personas afro, o a los que residen en estratos socioeconómicos bajos. Examina aspectos como la victimización y su correspondiente denuncia, la percepción de seguridad y el conocimiento acerca de programas policiales, la satisfacción y confianza con el desempeño de las autoridades de justicia y policía y, de manera importante, la experiencia de las personas con las actividades cotidianas de policía, incluyendo la cantidad de ocasiones en las que son abordadas y retenidas por agentes, y los eventuales abusos que sufren durante estos contactos. Los encuestados reportan altos y generalizados niveles de abuso policial, y un elevado grado de insatisfacción con los servicios prestados por estas autoridades. La encuesta también detecta algunas diferencias en la manera como se reciben las políticas de seguridad —que se dan particularmente entre estratos— y en la forma como las medidas policiales afectan a las personas de distintos grupos —que son más intensas respecto de afros, indígenas y de jóvenes con apariencias de subculturas urbanas—.

ISBN 978-958-57978-3-3



9 789585 797833