

**COMUNICACIÓN POLÍTICA Y LA INTERACCIÓN DE AGENDAS
GUBERNAMENTAL Y MEDIÁTICA:
-Posicionamiento del Código De Policía de Bogotá en la agenda del diario El
Tiempo durante el periodo Octubre de 2002 a Septiembre de 2003-**

SANDRA VIVIANA POLO CÓRDOBA

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÁ D.C.
2005**

**COMUNICACIÓN POLÍTICA Y LA INTERACCIÓN DE AGENDAS
GUBERNAMENTAL Y MEDIÁTICA:
-Posicionamiento del Código De Policía de Bogotá en la agenda del diario El
Tiempo durante el periodo Octubre de 2002 a Septiembre de 2003-**

SANDRA VIVIANA POLO CÓRDOBA

TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR POR EL TITULO DE POLITOLOGA

**Director
JUAN GABRIEL REY GUEVARA
COMUNICADOR SOCIAL-PERIODISTA
ESPECIALISTA EN OPINIÓN PÚBLICA Y MERCADEO POLÍTICO**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÁ D.C.
2005**

Nota de aceptación

Firma del presidente del jurado

Firma del jurado

Firma del jurado

Bogotá, 7 de Junio de 2005

A mi padre y a mi madre
Por su amor incondicional,
Sus esfuerzos y su paciencia,
A mis hermanos
Por su apoyo y compañía,
A mis amigos
Por su presencia,
pero ante todo a Dios
por su infinita grandeza.

AGRADECIMIENTOS

La autora expresa sus agradecimientos a:

Juan Gabriel Rey, Comunicador social-periodista, Especialista en opinión pública y mercadeo político, por sus valiosas orientaciones.

Paul Bromberg, Coordinador de la Red Bogotá, por su gentil colaboración en la obtención de información.

Héctor Román, Presidente del Consejo de Justicia de la Secretaría de Gobierno Distrital, por su gentil colaboración en la obtención de información.

Sonia Fiscó, Claudia Gómez y John Garzón, por la ayuda prestada.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	i
I. CONCEPTOS BÁSICOS.....	1
I.1. COMUNICACIÓN POLÍTICA.....	1
<i>I.1.1. Modelo de agenda setting.....</i>	<i>3</i>
<i>I.1.1.1. La prensa.....</i>	<i>8</i>
I.2. LA GOBERNABILIDAD	9
<i>I.2.1. Código de policía.....</i>	<i>12</i>
I.3. CULTURA CÍVICA Y CIUDADANA	14
II. ¿CÓMO FUE REGISTRADO EL TEMA DEL CÓDIGO DE POLICÍA EN EL DIARIO EL TIEMPO?.....	17
II.1. ACLARACIONES PREVIAS AL ANÁLISIS.....	17
II.2. ANTECEDENTES	19
II.3. CÓDIGO DE POLICÍA EN BOGOTÁ: UN MENSAJE	23
III. CÓDIGO DE POLICÍA EN BOGOTÁ: EL REGISTRO	28
III.1. LO FORMAL Y LO REFERENCIAL.....	28
III.2. ANÁLISIS DE TENDENCIA.....	33
III.3. EL CÓDIGO DE POLICÍA Y SUS ACTORES.....	36
III.4. ANALISIS DE RESULTADOS.....	39
IV. CONCLUSIONES.....	48
BIBLIOGRAFÍA	57
ANEXOS	60

TABLA DE ANEXOS

GRÁFICAS Y TABLAS EXPLICATIVAS

MATRICES DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN PARA EL ANÁLISIS DE CONTENIDO

TABULACIÓN DE DATOS OBTENIDOS A PARTIR DEL REGISTRO

ENTREVISTAS

INTRODUCCIÓN

La comunicación es el fundamento de lo social gracias a que permite la construcción de sentidos, propicia inclusiones o exclusiones, genera identificaciones y redistribuye responsabilidades a través de los mensajes circulantes entre actores del conjunto social¹, los cuales construyen, deconstruyen y reconstruyen modelos de sociedad. La comunicación ha reconfigurado la política al generar nuevos modos de interpelación entre los sujetos y el Estado, y los vínculos que cohesionan una sociedad.

Este proceso social adquiere una gran complejidad en las sociedades urbanas, en las cuales los contactos cara a cara son escasos, haciendo de la comunicación un proceso en el que los intermediarios entran a jugar un papel determinante, especialmente en la comunicación política, en donde los asuntos de interés público se difunden importantemente a través de los *mass media*, los cuales tiene la capacidad de influir en la opinión pública y, por ende, de afectar las demandas y decisiones respecto a estas, que se den en el sistema político.

Es dentro de este marco que nace el interés de realizar este documento que pretende resaltar la importancia de la comunicación política, sin pretender caer en un determinismo de la comunicación desarrollada por los *mass media*, como herramienta para elevar la gobernabilidad en una ciudad como Bogotá, que por su

tamaño, densidad poblacional y condición de urbe en desarrollo requiere de medios de comunicación que dentro de la lógica del deber ser respondan a las expectativas de la sociedad promoviendo una coherencia discursiva entre gobernantes y gobernados.

A esta expectativa responde el objetivo principal de este trabajo: realizar un análisis del registro del tema Código de Policía en el diario El Tiempo durante el periodo comprendido entre el 1° de octubre 2002 y el 30 de septiembre de 2003, con el fin de aprehender desde un caso concreto los postulados de la teoría de *agenda setting*, tomando como punto de partida la publicación noticiosa desarrollada por este medio impreso alrededor del Código de Policía, el cual se formuló como proyecto prioritario de la segunda administración del ex alcalde Antanas Mockus.

Para este propósito, se empleó el análisis de contenido como herramienta metodológica, obedeciendo a que este es una técnica de investigación que permite analizar la comunicación objetiva, sistemática y cuantitativamente. Este se aplicó a documentos oficiales relacionados directamente con el Nuevo Código de Policía (Acuerdo 079 de 2003) con el fin de poder determinar el mensaje que entrañaba el Código para así poder contrastarlo con los mensajes transmitidos por la prensa respecto al mismo. En segunda instancia, el análisis de contenido se empleó para aprehender las categorías formales, referenciales y de

direccionalidad relevantes para este estudio en las publicaciones realizadas por el periódico.

Este documento se desarrolla en cuatro capítulos: el primer capítulo presenta un fundamento conceptual alrededor de la comunicación, la teoría de *agenda setting*, la gobernabilidad, la naturaleza del Código de policía y de la cultura. El segundo muestra el contenido del mensaje del Código de Policía, señalando previamente unos antecedentes básicos del Código y haciendo una identificación del mensaje a partir del análisis de contenido de documentos oficiales. En el tercer capítulo, se muestran el registro de prensa, señalando aspectos formales, referenciales y valorativos que son analizados al cierre del capítulo, finalmente, en el cuarto capítulo se aventuran algunas conclusiones desde la teoría de *agenda setting* que recae sobre El Tiempo y su posible afección sobre la gobernabilidad, la cultura y la comunicación en la ciudad.

Finalmente, es de sumo interés resaltar que el presente trabajo constituye un aporte a la ciencia política desde una perspectiva teórica, en la medida que ratifica la vigencia de la teoría de *agenda setting*, promovida por Maxwell McCombs, alrededor de acontecimientos políticos locales, visibilizando la capacidad de la Ciencia Política de promover conocimiento con sustento empírico, otorgando seriedad a su proposiciones teórico-conceptuales; así mismo, desde una perspectiva práctica, este documento contribuye en la promoción de la comunicación como proceso y espacio propicio para el desarrollo de la acción

gubernativa gracias a que esta promueve consensos y apropiación de la cosa pública. Finalmente, desde una perspectiva contextual, este trabajo contribuye en la medida que da una idea del estado de las relaciones de poder existentes en el Distrito Capital; así mismo, permite el señalamiento de causas de la realidad capitalina.

Por otra parte, este manuscrito es una invitación a los gobernantes y todos aquellos vinculados con los procesos de decisión política a que promuevan sus agendas en los medios de comunicación masiva y entiendan que en la comunicación encuentran un espacio propicio para que logren introducir sus decisiones en la cotidianidad de los ciudadanos, aumentando por esta vía la probabilidad de promover en estos el interés por lo público y lograr la aquiescencia de la población para el gobierno.

Agradeciendo la colaboración de todos aquellos que contribuyeron a la elaboración de este trabajo monográfico, invito a la lectura de este documento esperando sea de su agrado y contribuya en la generación de conocimiento.

Sandra Viviana Polo Córdoba

I. CONCEPTOS BÁSICOS

Con el propósito de enmarcar el alcance de este documento, el presente capítulo desarrolla los conceptos fundamentales sobre los cuales gira la presente monografía, brindando herramientas de estudio y estableciendo categorías claras para el posterior análisis de contenido. Aquí se encontrarán los conceptos de comunicación, enfatizando en el modelo de *agenda setting* y profundizando en la prensa, al ser ésta el principal elemento de estudio; gobernabilidad; Código de policía y Culturas Cívica y Ciudadana.

I.1. COMUNICACIÓN POLÍTICA

De acuerdo con la Teoría de las Comunicaciones², la comunicación es entendida como un proceso social fundamental que implica y permite, dentro de un espacio y tiempo definidos, la construcción de sentidos³, los cuales se precisan a través de la circulación de mensajes en un sistema social. Esta se compone⁴ de un emisor, un receptor, un mensaje, un contexto, un Código común a los primeros y, un contacto; para que estos elementos funcionen, disponen de unos recursos, los cuales se definen como orientadores de la acción, estos se desarrollan en siete categorías⁵: humanos, estatutarios, relacionales, materiales, de acción, informacionales y normativos; estos recursos pueden habilitar o limitar a un actor en el proceso comunicativo.

La comunicación como fuente de toda interacción permite la construcción de lo social, y es allí donde la política⁶ toma lugar al ser esta “el conjunto de procesos de dirección y de coordinación de las actividades que se desarrollan dentro del sistema social para la consecución de los fines a los que tiende el sistema”⁷, lo que remite a que la política incida sobre la comunicación si se pretende afectar el ámbito social y viceversa. De esta situación deriva la existencia de una comunicación política, la cual consiste en la circulación de mensajes entre actores políticos que se encuentra enmarcada en los procesos de regulación de lo público⁸. Conviene aclarar que la comunicación política no es propaganda ni publicidad, debido a que no se configura como un proceso de manipulación, imposición o adoctrinamiento de carácter político⁹, muy por el contrario, la comunicación, promueve la participación de los agentes políticos para que estos puedan manifestar su poder político¹⁰ dentro del sistema.

Se tiene entonces, que la comunicación política permite la construcción del poder y es un ejercicio constante de los actores políticos, permite, así mismo, la dinamización del sistema político desde el proceso de retroalimentación¹¹ (positiva o negativa) que surge en los procesos comunicativos, este se encuentra determinado por las acciones de selección e interpretación de los mensajes emitidos; no obstante, estas acciones se encuentran condicionadas por un proceso de filtro que ejercen los canales por los cuales es transmitida la información dentro del sistema, lo que limita las agendas y posiblemente

condiciona las posiciones que asumen los actores frente a los mismos, haciendo que se hayan influenciado tanto las demandas como las decisiones de estos.

En la comunicación política se requiere la difusión de mensajes que tienen un carácter colectivo, privilegiando a los *mass media* como soporte ideal para tal fin, constituyéndose en filtros masivos condicionantes de la acción política. “Los medios de comunicación (...) pueden influir directamente en los receptores, reflejar y transformar la realidad, influir en el clima de opinión y, a través de su presencia en el espacio público, hacer creer a la población que la imagen que difunden es un fiel reflejo de la realidad. Los medios, por tanto, producen un efecto importante sobre el clima de opinión y si captan la atención del público a través de los temas que forman parte del espacio público informativo estarán contribuyendo, de una manera <<sutil, indirecta y a largo plazo>> a la formación de la opinión pública”¹².

I.1.1. Modelo de agenda setting

La agenda, entendida como los repertorios temáticos de preocupación, tiene varios niveles¹³: individual intrapersonal, interpersonal manifestada, de los medios periodísticos, pública e, institucional. La agenda individual intrapersonal se constituye por el “repertorio de preocupaciones sobre cuestiones públicas que interioriza cada individuo”¹⁴, las agendas interpersonales manifestadas son “el repertorio de temas que los individuos mencionan en sus discusiones con sus grupos de comunicación interpersonal. Son por tanto los temas que los sujetos

individuales perciben como interesantes para las otras personas con las que se relacionan”¹⁵, la agenda pública se entiende como “el repertorio de temas que de manera generalizada (y no solo en sus relaciones interpersonales cotidianas) la colectividad estima que son los temas a tener en cuenta o de referencia común general”¹⁶; por su parte, la agenda institucional corresponde al repertorio temático de las instituciones, sean públicas o privadas, en el cual centran su preocupación y capacidad de decisión¹⁷. No obstante, entre estas dos últimas agendas se ubica la agenda de los medios periodísticos, la cual constituye el “repertorio temático destacado por los medios periodísticos”¹⁸, lo que hace que adquieran la calidad de intermediario, y por ende de filtro, entre las agendas institucional y pública. Esta diferenciación de agendas remite a la separación que aconteció entre Estado y Sociedad Civil¹⁹, separando así los espacios públicos de los privados, haciendo posible la aparición de *la opinión pública*, la cual es entendida como “la comunicación entre los ciudadanos y su gobierno”²⁰, la cual es expresada por aquellos que se encuentran fuera del gobierno²¹ y que reclaman que su opinión afecte la acción gubernativa.

El modelo de *agenda setting*²² establece una relación causal entre la importancia que dan los medios a determinados temas y la percepción que tienen los consumidores de noticias sobre esos asuntos. Los medios canalizan la atención del público hacia un repertorio temático de preocupación pública, el cual puede enfocarse en *issues* (“acumulación de ciertos acontecimientos relacionados que se involucran en el tratamiento periodístico y que se agrupan unidos en una categoría

más amplia”²³, implica polémica) o en *events* (“acontecimientos discontinuos limitados en el espacio y en el tiempo”²⁴). Sobre estos temas, que se constituyen en genéricos, se desarrolla un(os) aspecto(s) particular(es) denominado(s) *salience angle(s)*, es decir, subtemas a los que se les concede más relevancia y sobre los que los medios de comunicación asumen posiciones, de los cuales depende la imagen global que los ciudadanos tengan de un gobierno.²⁵

Cabe señalar, que el modelo de *agenda setting* sólo tiene validez bajo unos parámetros: “La condición para el efecto del establecimiento de la agenda parece ser la existencia de un sistema político abierto y un sistema de medios abierto”²⁶, no obstante, esta condición no excluye el hecho de que la agenda temática de las instituciones (agenda institucional o *policy agenda*) tenga influencia directa y fuerte sobre la selección de los temas propuestos por los medios.

Según el modelo, existen cinco (5) modos de canalización por parte de los *mass media*²⁷:

1. Filtro básico entre conocimiento/secreto.
2. Establecimiento de jerarquías de prioridades.
3. Realce de un ángulo del tema genérico.
4. Consolidación rutinaria de imágenes.
5. Articulación de pre-opiniones latentes e informes.

Este modelo que nació en los años 70 ha sido objeto de diversas consideraciones²⁸ alrededor de la relación fuentes y medios, debido a que en un

primer momento se centró la observación en una simple transferencia de *issues* de las fuentes a los medios, que limitaba la acción del periodista a una simple selección y ponderación de los temas mas no contemplaba las acciones de decodificación, recodificación, interpretación, contextualización, estructuración e intervención que hace el medio sobre la información proveniente de las fuentes, lo que hizo que a inicios de la década de los 90 se pensara el modelo para analizar relaciones recíprocas entre medios y fuentes en la construcción de la agenda, disminuyendo así el carácter mecanicista y determinista inicial del modelo, llegando a cambiarse la acción de *setting* por la de *building*, no obstante, los postulados de construcción recíproca de la agenda constituyen simplemente una actualización del modelo de *agenda setting* al no haber contribuido sobre como los actores realizaban esta construcción ; en definitiva, “el modelo supone un intercambio entre la fuente y la prensa, intercambio en el que cada parte actúa y reacciona ante la acción de la otra en función de sus intereses, sus valores, sus recursos y sus limitaciones. La noticia sería, en cierto sentido, el producto de la suma o de la combinación del aporte de una y otra parte; la fuente sugiere una agenda que el periodista eventualmente transforma”²⁹.

Otro producto de la revisión de la teoría de *agenda setting* lo constituyó el hecho que los medios no solo tienen una acción de referente temático sino de condicionante valorativo frente a los temas que componen su agenda produciendo conjuntamente una *agenda de atributos* que guía el juicio de las audiencias. Ésta agenda, vista desde la relación fuentes-medios, permitiría observar la influencia de

un actor sobre la prensa vista a través de la “selección y ponderación que hace la prensa de los atributos de ciertos objetos y actores”³⁰.

Es importante aclarar que el modelo de *agenda setting* continua siendo objeto de diversas críticas por sus aparentes limitaciones producto de su adhesión a postulados epistemológicos de la investigación empírica cuantitativa que centra sus avances a partir de indicadores mesurables cuantitativamente, no obstante, su permanencia en el tiempo se debe a que ha permitido abordar la acción de los medios de comunicación bajo criterios consistentes que ofrecen soportes de verificación de resultados.

Se puede decir entonces, que la comunicación política, puede ser entendida como “el empeño de una lucha para obtener el dominio de la agenda en dos niveles en el nivel interno de la comunicación política entre los discursos y en el nivel externo entre la comunicación política y el resto de la sociedad”³¹, lucha motivada en la conquista del poder político y por ende el control y coordinación del subsistema de decisiones políticas, para lo cual se hace necesario una ubicación favorable en la agenda de medios, debido a que estos son los que determinan, en grandes públicos, respecto a qué se piensa y desde qué perspectivas hacerlo, afectando así el diálogo gobernantes – gobernados, impactando la gobernabilidad.

Antes de pasar al siguiente componente conceptual de este trabajo, la gobernabilidad, resulta importante adentrar al lector en el medio de estudio, la prensa, con el fin de zanjar el relato alrededor de la comunicación.

I.1.1.1. La prensa

La teoría de *agenda setting* resalta la importancia del tipo de medio en el efecto canalizador de los tópicos, destacando la prensa como el medio que tendría mayor fuerza canalizadora “porque el periódico incluye mayor jerarquización interna de sus noticias y artículos, como consecuencia de su mayor diferenciación visual(...)Ello significaría mayor capacidad de transmitir un *orden de relevancia* de las noticias, con independencia de la orientación ideológica o valorativa de emisores y receptores”³²

Sin pretender caer en el caso de la prensa como un actor político³³, es importante comprenderla como narrador, comentarista y participante de los eventos políticos, situación que hace que esta pierda su calidad de transmisor neutral de noticias, ejerciendo funciones de integración, señalización, filtro, barrera o pantalla de la realidad³⁴.

El periódico tiene dos clases de objetivos: permanentes y temporarios, los primeros son *lucrar* e *influir*, respondiendo a “intereses empresariales, privados, sectoriales, cualitativamente diferentes del interés <<público>> o <<general>> o

<<nacional>>”, encontrándose directamente relacionados con el prestigio del cual goza el periódico; los segundos, tienen una duración variable y responden en su mayoría a coyunturas, y se encuentran al servicio de los permanentes³⁵. Así mismo, el periódico articula su discurso en función de la audiencia global a la cual se destina y de segmentos preferidos de esa audiencia para que reciban determinados mensajes, constituyendo un temario de socialización para determinados sectores sociales.

De esto se tiene que la prensa, al no ser un canal imparcial y tener un alcance masivo es capaz de afectar el proceso de toma de decisiones del sistema político gracias a la influencia que tiene sobre la realidad al establecer el temario (y el enfoque) sobre el cual se centraran los debates de la opinión pública.

I.2. LA GOBERNABILIDAD

La gobernabilidad es un concepto relativamente reciente, nace en 1975 con la Comisión Tripartita -Estados Unidos, Francia, Japón- con la palabra *governance*³⁶ mal traducida como gobernabilidad, debido a que la primera es sólo un componente de la segunda. Se tiene que gobernabilidad (o gobernanza) es “la capacidad de un sistema social para enfrentar los retos y aprovechar las oportunidades en términos positivos, para satisfacer las expectativas y necesidades de sus miembros conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales e informales dentro del cual formulan su expectativas y

estrategias³⁷. Esta definición se presenta como el conjunto formado por la legalidad, la legitimidad, la eficacia y la participación, y es una condición necesaria para el desarrollo.

La gobernabilidad no se agota en el gobierno, depende del desarrollo de las relaciones entre sociedad y Estado, debido a que estas determinan legitimidad, eficiencia y estabilidad del gobierno³⁸. El reconocimiento de estas relaciones conduce a un fortalecimiento de la sociedad civil y a la reforma del Estado, entendida esta última como la redistribución de funciones públicas entre los agentes políticos³⁹.

Siguiendo a Tomassini⁴⁰, existen tres (3) interpretaciones teóricas alrededor de la gobernabilidad: la liberal, la social y la institucional⁴¹. En las visiones liberal y social se parte del supuesto de que la acción de gobierno está orientada y limitada por un conjunto de valores, roles y reglas compartidas por la mayoría de los miembros del colectivo social, el cual se determina “a través de los procesos de comunicación, socialización y articulación de intereses que se encuentran entre las principales funciones del sistema político”⁴², el tercer enfoque, a diferencia de los otros dos, no centra dichos procesos en la sociedad sino en sus organizaciones.

De estas tres interpretaciones se extrae un elemento común, que corresponde a que existe una cultura en el sistema político que orienta y condiciona la acción de

gobierno a través de procesos de comunicación y socialización, de cuyo manejo por parte del Estado y la sociedad depende la gobernabilidad.

Para el mantenimiento de la gobernabilidad se requiere⁴³:

- Construir una visión colectiva de desarrollo
- Reconocer liderazgos capaces de convocar a la sociedad con los procesos que se promueven
- Desarrollar relaciones constructivas entre los actores comprometidos con los diferentes procesos
- Construir capacidades institucionales que garanticen la eficacia de las políticas públicas.
- Participación ciudadana en los procesos que se emprendan.

Se tiene entonces que la gobernabilidad es un atributo de las sociedades y una capacidad de los gobiernos debido a que es dependiente de las instituciones (formales e informales), las cuales se encuentran estrechamente relacionadas con las culturas cívica y ciudadana y con el capital social⁴⁴, es decir con los valores y actitudes que prevalecen en la sociedad civil, la cual debe ser fortalecida para el desarrollo de sus potenciales democráticos, requiriéndose una afección de los modelos mentales, de los valores, de las actitudes y de los equilibrios de poder. Esto sólo será resultado de un proceso de aprendizaje social que implica una intensificación de la comunicación entre los diversos agentes del sistema político y de la mejora de las capacidades de gobierno desde liderazgos que eleven la

capacidad de manejo de conflictos político-sociales para evitar un quiebre en la institucionalidad y por ende de la estabilidad del sistema y régimen político⁴⁵, actividades –intensificación de la comunicación y mejora de las capacidades gobierno- cuya articulación “presupone la capacidad de producción y de comunicación de una visión o agenda presidencial⁴⁶ creíble, apoyada en la coherencia del comportamiento y en el debido manejo de imagen, capaz de movilizar una coalición suficiente de intereses y de opinión”⁴⁷.

I.2.1. Código de policía

Dentro del sistema de reglas y procedimientos formales e informales que enmarcan la gobernabilidad es importante señalar la existencia de los Códigos de policía como integradores de lo formal y lo no formal. Un Código⁴⁸ de policía es un instrumento legal “que rige la función de policía a nivel nacional y regional y, así mismo, establecen las contravenciones (hoy faltas) que cometen las gentes en el ámbito público y abierto al público y se deben corregir, mediante las medidas que los Códigos señalan y según la competencia de la autoridad policial pertinente. Los Códigos, pues, nos enseñan los deberes que corresponden a cada persona y a todas, así como las medidas correctivas establecidas para mantener la disciplina en la sociedad.”⁴⁹; su función se centra en la coordinación de la *convivencia social* desde la limitación de la libertad individual con miras a la prevención.⁵⁰

La policía es una función pública que remite a tres conceptos fundamentales⁵¹ que surgen de la noción de orden que entraña la misma:

- *La tranquilidad pública*: como “el estado de paz por oposición al estado de turbulencia”.
- *La seguridad pública*: como “Garantía preventiva contra todos aquellos actos que puedan implicar un ataque a la integridad física de las personas o a la propiedad”.
- *La salubridad pública*: “(...) se refiere a la prevención contra las epidemias o las enfermedades contagiosas”. Extiende estas consideraciones al orden público en las situaciones peculiares de origen social, político, económico o religioso, en cuanto pueden concluir en manifestaciones materiales de desorden.

Sus esferas se relacionan con los ámbitos donde se desarrolla el régimen de policía, pudiendo ser de carácter nacional, que presenta un carácter general y corresponde a todo el territorio de la nación, y local, de carácter especial y en circunscripción territorial específica.

En definitiva, la función de policía, puede entenderse bajo la teoría norteamericana⁵² del poder de policía, según la cual el fin de la policía es la perfecta armonía social, la convivencia sin tropiezos, en definitiva el orden, que se entiende como “la general sumisión a la Constitución y a las leyes, y en la obediencia a las autoridades que deben hacerlas cumplir”⁵³. No obstante, la

convivencia social se encuentra atravesada por un componente de instituciones no formales propias de la cultura de una sociedad.

I.3. CULTURA CÍVICA Y CIUDADANA

Por cultura se entiende el sistema de conductas *aprendidas y compartidas* que constituyen el principal instrumento de adaptación del ser humano⁵⁴. Este sistema se configura tanto en normas ideales como de conducta⁵⁵, las cuales pueden ser coincidentes o no, determinando comportamientos sociales que permiten la asociación y la interiorización de roles y reglas, en otras palabras, se tiene que la cultura tiende a facilitar el mantenimiento del orden social. La cultura es en sí misma un proceso de comunicación⁵⁶ debido a que esta se **transmite** a través de valores y normas que se pretenden sean interiorizados por los miembros de una comunidad a través de procesos de socialización⁵⁷ que se inician en la niñez y continúan durante toda la vida, los cuales otorgan identidades⁵⁸ y se desarrollan en el desenvolvimiento de la cotidianidad, ya que es en esta última donde los seres humanos erigen sus relaciones (se manifiestan en el espacio público o privado), es decir donde se construyen “redes de conversaciones que generan y reproducen la cultura”⁵⁹.

La cultura adquiere el carácter político en el momento en que esas conversaciones se enfocan hacia el ámbito de la política, teniéndose entonces, una cultura política, entendida como el “conjunto de creencias, actitudes, valores, ideas y sentimientos

predominantes de la gente acerca del sistema político y del rol del propio individuo en dicho sistema (...)y que además es capaz de influir⁶⁰ en el desempeño del régimen y en la solución de los conflictos a través de la promoción de consensos⁶¹, de esto deriva que la cultura política de un colectivo afecta los procesos de decisión política al influir directamente sobre la labor institucional⁶², de ahí que Almond y Verba la hubieran comprendido como posible estabilizadora del orden social⁶³.

Acudiendo a la propuesta de Ximena Moreno⁶⁴, la cultura política presenta dos tipologías a saber: la cívica y la ciudadana. La cultura cívica, de acuerdo a planteamientos de Dowse y Hughes, es la cultura política orientada a la estabilidad democrática⁶⁵, incluye el sentido de identidad nacional, actitudes hacia el individuo como participante y actitudes y expectativas de los ciudadanos respecto a los resultados del gobierno, para lo que requiere conocimiento sobre procesos políticos y toma de decisiones⁶⁶ que atañen a la colectividad; demanda ciudadanos mejor informados que participen en la identificación de prioridades⁶⁷, es decir que se configuren en quienes guían las acciones de gobierno⁶⁸. Por otra parte, la cultura ciudadana se entiende como el “conjunto de costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas que generan sentido de pertenencia, facilitan la convivencia urbana y conducen al respeto del patrimonio común y al reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos”, se encuentra orientada a la coordinación y desencadenamiento de acciones que incidan directamente sobre la manera como los ciudadanos perciben, reconocen y usan los entornos sociales

y urbanos, y como se relacionan entre ellos en cada entorno; cuando se habla de cultura ciudadana se suponen significados compartidos, reglas de juego claras y la existencia de límites respetados entre desconocidos. (véase anexo 1)

Las culturas cívica y ciudadana resultan determinantes en la estructuración del poder político en una sociedad porque establecen el lugar del individuo en el juego político; estas presentan un carácter modificable a través de los procesos de socialización, entre los cuales se encuentra el empleo de los medios masivos de comunicación, los cuales pueden incidir sobre cualquiera de sus dos modalidades, afectando así la institucionalización política⁶⁹, actuando sobre los agentes del juego político, gobernantes y ciudadanos, a través del ejercicio comunicativo en la cotidianidad que sienta las bases para la estructuración de las decisiones políticas.

II. ¿CÓMO FUE REGISTRADO EL TEMA DEL CÓDIGO DE POLICÍA EN EL DIARIO EL TIEMPO?

Con la base conceptual desarrollada en el capítulo anterior es posible analizar nuestro objeto de estudio: el registro del tema Código de Policía en el diario El Tiempo durante el periodo comprendido entre octubre 1 de 2002 y septiembre 30 de 2003, con el objetivo de conocer la acción de *agenda setting* desarrollada por este medio impreso alrededor de un proyecto prioritario del gobierno de Bogotá a partir de un análisis de contenido sustentado en los elementos brindados por el marco conceptual que permite la aprehensión del nuevo Código de Policía, como institución formal, desde la relación fuentes (administración) –medios (El Tiempo) en el propósito de comunicar el que se consideró *punto de llegada* del programa cultura ciudadana.

II.1. ACLARACIONES PREVIAS AL ANÁLISIS

Antes de adentrarse en el objeto de estudio, se hace indispensable señalar el por qué de su escogencia. El nuevo Código de Policía de Bogotá como tema de análisis en el registro del periódico El Tiempo atiende a la importancia que tuvo éste dentro de los proyectos de la Administración Distrital, para la cual este había sido un esfuerzo iniciado desde 1997 y que sólo casi una década después, en el 2003, logró concretarse en acuerdo expedido por el Concejo de la Ciudad;

esperando un gran impacto derivado de su aprobación nace la inquietud sobre cómo sería promovido en la ciudadanía al ser este el nuevo regulador de las relaciones de convivencia en Bogotá.

Es importante señalar que la escogencia del diario El Tiempo no es caprichosa, por el contrario, obedeció a que este es el único periódico de circulación nacional y el de mayor circulación y lecturabilidad⁷⁰ en Bogotá, haciéndolo el más importante del país y en la capital, así mismo respondió a que el electorado de Mockus se ubicó entre las clases media y media-alta⁷¹ que responden a estratos 3 a 5, en los cuales el periódico tiene más penetración en el mercado bogotano: para estrato 3 la penetración es del 35%, para el 4 es de 47%, para el 5 es del 61% y para el 6 es del 69%, así mismo abarca alrededor del 50% del mercado de cualquier sector por edades: de 18 a 24 años capta el 44% del mercado, de 25 a 34 el 51%, de 35 a 44 el 50% y de 45 en adelante el 48%⁷², situaciones que hacen de este medio impreso el preferente para realizar el análisis alrededor de cualquier tópico que afecte la ciudad de Bogotá.

Por otra parte, resulta conveniente señalar que el periodo de estudio obedece a que el Código de Policía por su naturaleza normativa presenta tres grandes momentos: su aprobación, publicación y difusión, y su ejecución, los cuales son abarcados por el periodo de este estudio. Igualmente, este periodo responde a un supuesto de este estudio: al existir un periodo de seis(6) meses para entrar en vigencia el Código (del 20 de enero al 20 de julio de 2003) se esperaría que la

Administración, en un esfuerzo por dar a conocer el Código en la población bogotana, lo ubicara en las noticias de medios de comunicación masiva (para el caso en el diario El Tiempo), donde el periodo de estudio comprende la totalidad de estos seis (6) meses.

Una vez hechas estas aclaraciones, se desarrolla seguidamente el mensaje emitido por la Administración Distrital con el fin de aclarar la agenda del Gobierno en lo que refiere al Código de Policía. Con esta finalidad, se presenta a continuación un marco de antecedentes al proyecto de reforma del Código de policía de la ciudad de Bogotá y la identificación del mensaje del Código de policía.

II.2. ANTECEDENTES

Desde el inicio de la década de los años 90, la ciudad de Bogotá tuvo que asumir el sistema institucional derivado de la Constitución política de 1991 que afectó a la ciudad por la puesta en marcha y la profundización de reglas como la descentralización y la promoción de la participación, hechos que contrastaban con un esquema paternalista y centralista que había limitado el desarrollo de la vida local y el desarrollo de capacidades ciudadanas. Tras la constitución de 1991 se generó, un ambiente de vindicación de la figura del ciudadano frente a la de agentes considerados antidemocráticos como la figura del cacique, quienes habían negado a la población la capacidad de exigir derechos y la de participar al

haber privatizado los productos de estas prácticas⁷³, conduciendo a que en el año 1994 se eligiera como alcalde de la ciudad a Antanas Mockus⁷⁴, una figura reconocida como antipolítica con un programa no convencional, lo cual representó para el bogotano un “símbolo de independencia de espíritu”⁷⁵.

Mockus⁷⁶, confrontó la crisis de gobernabilidad por la que atravesaba la ciudad y el país con su calidad de independiente, de académico y con un discurso que no planteaba soluciones sino problemas a la ciudadanía (qué puede hacer usted por la ciudad y no que puede hacer la ciudad por usted), con la capacidad de atraer un electorado, que desacreditaba lo que había sido el tradicional desarrollo de la política⁷⁷, con un programa que proponía un cambio en la dinámica cultural de la ciudad a partir de la incidencia sobre comportamientos y actitudes arraigados en la ciudadanía que evidenciaban un divorcio entre los tres sistemas de regulación de las personas: ley (jurídica), moral (individual), cultura (colectiva).(véase anexo 2)

Su gestión, en su primer gobierno, fue reconocida por el esfuerzo en el rescate de una ética pública⁷⁸, caracterizado por un cambio de relaciones con la clase política, el saneamiento de las finanzas del Distrito y la generación de un compromiso de todos los actores políticos (ciudadanía y gobernantes) alrededor de la toma de decisión y la generación de bienes públicos, pero principalmente por un modelo pedagógico encaminado a superar el divorcio entre ley, moral y cultura, con un alto componente simbólico que rompió la cotidianidad de la ciudadanía⁷⁹. En esta administración nace **Cultura Ciudadana**⁸⁰, en el año 1995 con el plan de

desarrollo “Formar Ciudad” y es retomado como prioridad⁸¹ en 2001 en el plan de desarrollo “Bogotá, para vivir todos del mismo lado”, constituyéndose en el objetivo prioritario de las dos administraciones del ex alcalde Mockus, y fue entendida como “el conjunto de costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas que generan sentido de pertenencia, facilitan la convivencia urbana y conducen al respeto del patrimonio común y al reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos. Su propósito era desencadenar y coordinar acciones públicas y privadas que incidieran directamente sobre la manera como los ciudadanos perciben, reconocen y usan los entornos sociales y urbanos y cómo se relacionan entre ellos en cada entorno”⁸², este comprendió varios programas y proyectos que reflejaban una prioridad dirigida a mejorar la convivencia en la ciudad a través de la generación de cambios en el comportamiento de los habitantes de la ciudad, los cuales reflejaban, según la hipótesis de Mockus, la separación y contraste de los tres sistemas de regulación humana⁸³.

Bogotá dio acogida discursiva a la propuesta de formación ciudadana del ex alcalde, que atendió a una estructura⁸⁴ que le favorecía al haber una reconceptualización tanto a nivel nacional como regional de la importancia del constituyente primario en la definición de procesos socio-políticos. Debe tenerse presente que los actores políticos actúan bajo el discurso político que se encuentre dominante⁸⁵, que para el caso se encontraba caracterizado por un espíritu de reforma en el cual primaba el ánimo de defender la democracia como

sistema político y el de equilibrar las figuras de representación y participación al declarar el poder en el constituyente primario.

No obstante, su renuncia antes de terminar su mandato, generó un desaliento en la ciudadanía que ya estaba comenzando a apropiarse los Códigos y mensajes que Mockus había puesto a circular en la opinión pública. Sin embargo, para el año 2000 fue reelegido, “dirigiendo un nuevo partido (...) nuevamente ajeno a los demás partidos y movimientos, con ínfimo apoyo en el cuerpo más representativo de la política en la ciudad, el Concejo”⁸⁶ con un plan de desarrollo que nuevamente privilegió la propuesta de Cultura Ciudadana ahora aunada a la de protección de la vida en un marco de agudización del conflicto interno colombiano entre Estado y actores armados al margen de la ley.

Su segundo periodo administrativo se caracterizó por un continuismo⁸⁷ que permitió el desarrollo coherente de ciudad y por un enfoque hacia la seguridad que reflejó en sus políticas públicas como una adecuación al contexto en términos discursivos. Es importante señalar que el ex alcalde Peñalosa se postuló también como independiente, amparado en la figura de experto en desarrollo urbano; mantuvo en el gabinete un alto número de funcionarios del gabinete de Mockus, demostrando la importancia de dar continuidad a las experiencias exitosas en la ciudad.

En los gobiernos de la última década en la ciudad, se resalta un centrismo en los procesos comunicativos, como lo evidencia el hecho que parte de su programa bandera, Cultura Ciudadana, estaba basado “en hacer trabajos específicos pero que tuvieran impacto, que trascendiera a los medios a través de la noticia”⁸⁸, haciendo que la agenda institucional lograra coordinarse con la agenda pública, lo cual se verifica con la segunda elección del Mockus, situación que hace indispensable que se analice la comunicación como herramienta gubernamental que permite la alineación de las agendas y por ende una elevación de la gobernabilidad, máxime si se tienen presentes hechos como el que durante el último decenio “el periódico El Tiempo ha duplicado el número de notas editoriales y de columnas de opinión, así como las páginas de sección local, si se comparan los meses de marzo y abril de 1992 con aquellos de 2002”⁸⁹.

II.3. CÓDIGO DE POLICÍA EN BOGOTÁ: UN MENSAJE

El Nuevo Código De Policía fue un proyecto que se materializó en el Acuerdo 79 de 2003, cuya aprobación se dio en sesiones extraordinarias de Diciembre de 2002, fue firmado por el alcalde en Enero de 2003 y entró en vigencia el 20 de Julio del mismo año. Reformar el Acuerdo 18 de 1989 fue un propósito de las administraciones Mockus-Bromberg, Peñalosa y Mockus, durante las cuales se formularon la *Carta de Civilidad* (principal antecedente del actual Código) formulada en 1997, y dos proyectos de reforma al Código durante la administración Peñalosa⁹⁰.

El Código de Policía fue un proyecto prioritario de la segunda administración del ex alcalde Mockus, el cual se encontraba comprendido en el objetivo *Cultura Ciudadana*, en la estrategia *Impulsar el cumplimiento de las Normas*, bajo el programa *Apreciar las Normas y Admirar lo Bueno*, el cual tenía por objeto “difundir las normas y propiciar su acatamiento voluntario, poniendo en evidencia su fundamento democrático y los beneficios obtenidos al cumplirlas. En las campañas de difusión se hizo énfasis en normas de *seguridad y convivencia* (la cursiva es mía), tránsito, tributación, urbanismo y medio ambiente, derechos humanos y servicios públicos”⁹¹.

Al ser un proyecto prioritario de la administración Mockus, el cual respondía a unas expectativas de un electorado consumidor del periódico en estudio y el hecho de que el Código representaba un esfuerzo de una década se esperaba una correspondencia mediática con la agenda de la administración, no obstante, para determinar la correspondencia o no de la agenda institucional con la agenda de medios se requiere conocer el mensaje del Nuevo Código de Policía, para lo cual se determinaron los *issues* predominantes en el discurso de Exposición de Motivos del Proyecto de Acuerdo 153 de 2002 para la reforma del Acuerdo 18 de 1989, antiguo Código de Policía de la ciudad. En esta exposición se partía del hecho que “las personas que habitan en Bogotá desconocen las reglas de Policía y esto genera una dificultad en el desarrollo de las relaciones urbanas y rurales”⁹². La finalidad última del Código era dotar a Bogotá de unas reglas que se

convirtieran en un manual de convivencia de la ciudadanía, haciendo del Código el punto de llegada de Cultura Ciudadana⁹³.

De cada capítulo de la exposición de motivos se extrajeron las ideas más relevantes de los mismos y luego se clasificaron dentro de siete (7) categorías (las cuales surgieron del mismo texto) que establecen relaciones entre el Código y temas específicos (véase anexo 3), a saber:

1. El Código entendido como determinante en la convivencia
2. El Código como generador de una cultura ciudadana
3. El Código como determinante de la relación existente entre interés colectivo (como primordial) e interés individual (sometido al colectivo)
4. El Código como promotor de la vida comunidad
5. El Código y su relación otros ordenamientos
6. El Código y su naturaleza normativa y conceptual
7. El Código como protector del espacio público

Los resultados (véase anexo 4) arrojan que el Código pretendía ser, principalmente, una herramienta que estableciera un marco de acción para la convivencia, es decir, que afectara la vida cotidiana al delimitar los márgenes de acción de un individuo para con los otros, como lo evidencia el 28% de menciones explícitas al respecto, idea que se refuerza con la idea que el Código promueve la formación de comunidad en la ciudad, la cual se posiciona en un 26% de las ideas extraídas del documento de motivos. Un tercer elemento que primó en el discurso fue la naturaleza preventiva, participativa y pedagógica del

Código, con un 21% de presencia en la exposición de motivos: “El Código es un estatuto fundamentalmente preventivo y pedagógico, en el cual la finalidad de castigar queda colocada en último término y sólo opera ante el fracaso en la obtención de los fines perseguidos por la cultura ciudadana”; finalmente, se resalta la jerarquía normativa, idea según la cual el Código es un desarrollo de disposiciones de nivel nacional y respeta la gradación y concurrencia normativa.

Las ideas del Código como generador de cultura ciudadana (10%), la primacía de lo colectivo sobre lo particular (4%) y la protección del espacio público (9%), son ideas que dan forma al ideal de convivencia planteado por el mismo, el cual revela al ciudadano como un sujeto de responsabilidades en donde sus intereses particulares no pueden oponerse al interés colectivo, lo que implica que el mensaje del Código sea que el ciudadano sólo puede concebirse desde su correspondencia con los intereses colectivos. Siguiendo a Urcuyo Fournier⁹⁴, el mensaje del Código entraña “(...) lo que Habermas ha denominado una <<comprensión comunitarista ética>>, una comunidad ético cultural que se determina a sí misma, donde los ciudadanos son partes de un todo y la ciudadanía se reduce a la práctica de la autodeterminación colectiva”⁹⁵.

Por otra parte, se elaboró una tabla comparativa del proyecto de acuerdo y el acuerdo sancionado (véase anexo 13) con el objeto de mirar si se mantuvo la correspondencia discursiva entre uno y otro. El proyecto desarrolló 5 libros que quedaron plasmados en cuatro (4) en el acuerdo 79⁹⁶, encontrándose una

correspondencia discursiva general, no obstante, el documento definitivo desarrolla algunos elementos y cambios importantes para reseñar:

- El fundamento participativo del cual se partía se deshace en el texto definitivo debido a que se retira el preámbulo según el cual el proyecto de acuerdo era iniciativa de la ciudadanía.
- Se incorpora como objeto y finalidad el cumplimiento de los deberes, reforzando la idea de corresponsabilidad y ciudadanía comunitaria.
- La ciudadanía comunitaria nuevamente se ve apoyada en la promoción de los derechos humanos, los cuales comprenden la idea de unidad y homogeneidad social.
- La preservación de bienes y espacios público se mantiene como una idea eje sobre la cual se articulan las propuestas de tranquilidad y seguridad, materias propias de un Código de policía.

Con una mayor claridad respecto al mensaje del Nuevo Código de Policía de la ciudad de Bogotá, Acuerdo 79 de 2003, es posible ver si éste quedó registrado total o parcialmente en el periódico El Tiempo, o si no fue objeto de noticia quedando excluido de la agenda mediática y por ende de la agenda pública.

III. CÓDIGO DE POLICÍA EN BOGOTÁ: EL REGISTRO

Continuando con la metodología de análisis de contenido, se procede en este capítulo a hacer una revisión de los aspectos formales, referenciales y de tendencia, así como los actores de la noticia del registrados en las noticias publicadas alrededor del Código de Policía en el diario El Tiempo durante el periodo de estudio, para finalizar con un análisis de los resultados obtenidos en el análisis de contenido.

III.1. LO FORMAL Y LO REFERENCIAL

Partiendo del hecho que el periodo de estudio es de un (1) año, y que El Tiempo es un periódico de circulación diaria, se establece que existe un registro potencial de cualquier tema, y para el caso, el Código de Policía, equivalente a 365 registros posibles, de los cuales se concretaron 82⁹⁷ en todo el año de estudio, lo que representa un posicionamiento efectivo del 22,5% del tema genérico. (véase anexo 14)

Este tema se desarrolló en 14 breves, 36 artículos internos de sección, 23 artículos principales de sección, 4 artículos complementarios, 3 entrevistas, 1 nota resumen del año y 1 editorial (estos dos últimos fueron catalogados como *otros*),

en los cuales se identificaron nueve temas principales alrededor del genérico Código de Policía:

1. Mensaje del Código⁹⁸
2. Proceso de aprobación del Código
3. Modificaciones al proyecto de acuerdo
4. Difusión del Código
5. Hora de rumba en Bogotá
6. Espacio público y ventas ambulantes
7. Transmilenio
8. Publicidad de bebidas alcohólicas y cigarrillos
9. Multas del Código
10. Otros (relación del Código con el espectáculo taurino y venta de cigarrillos a menores de edad)

Se encontró que de estos nueve temas, tuvieron mayor posicionamiento en la agenda de medios los correspondientes a: espacio público y ventas ambulantes, abarcando el 47,6% de los registros, el proceso de aprobación del Código con el 17,1% y el mensaje del Código con un 7.3% de los mismos. (véase anexo 5)

Respecto a la concentración de los registros en épocas del año en estudio, se tuvo que la mayor proporción de noticias se centró en el mes de diciembre de 2002, con un 38% de artículos, los cuales correspondieron principalmente a artículos internos en un 48,4% y artículos principales en un 35.5%, esta concentración se encuentra seguida por el mes de Octubre, con una diferencia de 13 puntos

porcentuales respecto a Diciembre de 2002, al contar con 15% del total de los registros, centrándose en artículos internos en un 41,7% de los casos y en breves con 33.3%; en tercer lugar se encuentra el mes de Enero con el 12% de los registros totales los cuales se plasmaron en breves y en artículos internos, cada uno abarcando el 40% de los registros en el mes.

Esta concentración también puede ser examinada desde las fases del Código, que como ya se mencionó con anterioridad, corresponde a aprobación, publicación y difusión y ejecución tras su entrada en vigencia. La primera abarca de los meses de Octubre a Enero, la segunda de Febrero a Julio y la tercera de Agosto a Septiembre. En la primera fase se encuentra concentrado el 71% de las noticias, especialmente en Diciembre que contempla el 53.4% de los registros de esta temporada, de los cuales el 48.4% corresponde a artículos internos y el 35% a artículos principales de sección, en esta temporada se privilegia el tema de espacio público y ventas ambulantes con 19 artículos, los cuales corresponden al 61.3% del total de las publicaciones del mes; en la segunda, se encuentra el 24% del total de las noticias, de las cuales el 45% se desarrollaron durante el mes de Julio, mes durante el cual las noticias se registraron en un 33,3% en artículos internos, un 22,2% en artículos principales de sección y otro 22,2% en breves, en los cuales se desarrolla preferentemente el mensaje del Código y el tema del espacio público cada uno en proporción de 33,3% seguida de su difusión (22,2%), y venta de cigarrillos a menores de edad (11,1%) (este último corresponde a otros), lo que permite ver que si bien no hay concentración en un solo tema, si

se tiene que la promoción del Código pierde preponderancia frente a un tópico que ha tenido mayor difusión y por ende mayor recordación en la población. La última fase, que contempla sólo 2 meses (Agosto, Septiembre) abarca tan solo el 5% de las publicaciones, sin encontrarse concentración de las publicaciones en algún mes específico, teniendo entonces que el 75% de los artículos publicados se desarrolla en artículos internos y el 5% en breves, que desarrollan en su totalidad el tema del espacio público y las ventas ambulantes.

Es importante señalar que el bajo nivel de registros en algunos meses probablemente obedeció a otros eventos coyunturales que restaron importancia y espacio al tema Código de Policía para su incursión en la agenda mediática, es así como para el mes de Noviembre gran cantidad de artículos fueron dedicados al Código de Tránsito que entró en vigencia en esa época, situación que se vuelve a presentar en el mes de Febrero, mes en el cual la atención de los medios se dirigió al atentado cometido contra el Club El Nogal así como en la muerte del Ministro de Protección Social. Una vez más se presenta un evento especial en Julio y Agosto al darse despliegue a las campañas a la Alcaldía Mayor de Bogotá. No obstante esto puede resultar insuficiente para explicar la poca presencia del tema en los meses de Abril y Mayo en los cuales, si bien había un interés especial en las licitaciones del servicio de aseo para la ciudad que se estaban abriendo por parte de la Alcaldía Mayor de Bogotá, la agenda mediática no estaba saturada por coyunturas *fuertes* como las anteriormente descritas.

Los datos también muestran, como ya se alcanzaba a vislumbrar en párrafos anteriores, que el despliegue del tema se dio en artículos internos de la sección, como lo evidencia el resultado obtenido de la adaptación del indicador de Budd⁹⁹: 2.41 (véase anexo 8), lo que revela poca importancia prestada por el periódico al tema, lo cual se corrobora al mirar que la participación de artículos internos es de 43.9% del total de las publicaciones.

Hasta este punto se tiene que, a partir de variables formales y referenciales es posible determinar que en las publicaciones alrededor del Nuevo Código de Policía (*issue*), hubo un *salience angle* claramente definido y preferido por el diario El Tiempo: **el espacio público y las ventas ambulantes**, lo que ya ha canalizado así la atención del lector hacia un tema específico del Código de Policía. No obstante, si se observa el Código, el tema de espacio público es sumamente amplio¹⁰⁰, y no fue abarcado en su totalidad por los registros del periódico, por el contrario, se encuentra que el 74.3% de los registros sobre el tema se dieron alrededor del escándalo del delito de concusión cometido por los ex concejales Lilia Camelo, Judy Pinzón y William Cubides, quienes, de acuerdo a las publicaciones del periódico, abusando de su cargo extorsionaron a un grupo de vendedores ambulantes para retirar el artículo 68 del proyecto de acuerdo 153 de 2002, el cual en sus numerales 3 y 4 prohibía las ventas ambulantes y su patrocinio, directo o por parte de terceros, situación que confirma que la prensa, para el caso El Tiempo, responde a objetivos temporarios al centrarse en

coyunturas que transforma en *events* sobre los que gira la opinión pública como es el caso de extorsión por parte de miembros del Concejo.

Esta situación referencial que privilegió el tema de espacio público y ventas ambulantes del Código de Policía desde la perspectiva de un delito, permite suponer que el tratamiento del tema en estudio fue desfavorable; no obstante este planteamiento requiere una revisión más rigurosa debido a que aquí afectan variables valorativas que ya no solo influyen *sobre qué* piensa y discute la audiencia sino *como* piensa la misma.

III.2. ANÁLISIS DE TENDENCIA

El presente análisis desarrolló una matriz que permite el cruce de las categorías tema de artículo, tipo de artículo, fases del Código y favorabilidad, con el fin de determinar la tendencia del periódico El Tiempo desde una perspectiva temporal y temática (véase anexos 5-7, 14, 18).

Se encontró que el 50% de los artículos publicados fue desfavorable para el tema Código de Policía, donde el 40% de desfavorabilidad es representado por noticias relacionadas con el espacio público y ventas ambulantes, lo que a su vez es equivalente a un 84.6% del total de noticias referentes a este ángulo. Así mismo, las publicaciones desfavorables se concentraron en la primera fase del proyecto (Octubre a Enero) al comprender el 65,8% de las mismas, temporada que a su vez

concentra el 71% del total de las informaciones publicadas. No se encuentra desfavorabilidad alguna en la segunda fase debido a que la cantidad de publicaciones de este tipo fue igual a las que favorecían el tema de estudio, sin embargo, en la tercera fase vuelve a hacerse visible una tendencia casi total al no favorecimiento del Código al presentar el 75% de sus registros con esta tendencia.

Por otra parte, el 36,6% de las noticias fue favorable al Código de Policía, donde el 73,3% de las mismas se encontró en la primera fase; del total de noticias favorables se tiene que un 33.3% correspondió al tema Proceso de aprobación del proyecto, del cual el 71.4% de este tema tuvo un registro positivo, encontrándose en segundo lugar de temas con registro favorable después de aquellos que se centran en el Mensaje del Código (en 83% de registros del tema es tratado favorablemente). Es importante señalar que durante la última fase no hay registro alguno de favorabilidad, lo que probablemente resulta inconveniente para la Administración si se tiene presente que el Código ya había entrado en vigencia y no logra posicionar sus posibles virtudes en la agenda de los medios.

La neutralidad del periódico respecto al tema se encontró en 13,4% de los registros, de los cuales el 54.5% se ubica en la primera fase del Código de Policía, el 36.3% en la segunda fase y el 9% en la fase final, encontrándose mayormente en temas como proceso de aprobación del Código, Difusión del mismo y Espacio público y ventas ambulantes.

De las anteriores proporciones se puede inferir un desequilibrio en el manejo de las noticias, no obstante, para determinar que tan grande es este desequilibrio, este estudio se ha valido del *Coefficiente de Desequilibrio* desarrollado por Janis y Fadner¹⁰¹. El coeficiente obtenido respecto a la totalidad de los registros referentes al Código de Policía es de -0.067 el cual revela que si bien no es muy grande, como lo demuestra su proximidad a 0, si existe. El coeficiente también fue aplicado a cada tema y a cada fase, mostrando que el mayor desequilibrio positivo se encuentra en el tema Mensaje del Código de Policía, con 0.69 lo cual permitiría concluir que el Código tuvo un buen posicionamiento en el medio, sin embargo esto no resulta así si se tiene presente que este tema representa tan solo el 7.3% del total de los registros, lo mismo se podría decir del tema Proceso de aprobación del Código que obtuvo 0.48 ; así mismo se corrobora que el desequilibrio negativo más grande lo presenta el tema Espacio público y ventas ambulantes, al arrojar un resultado de -0.63 , lo que puede explicarse por su desarrollo noticioso alrededor de un conflicto de corrupción (véase anexo 9).

La fase que mostró un mayor desequilibrio noticioso fue la tercera que alcanzó el máximo coeficiente de desequilibrio posible, -1 , lo que puede ser efecto de la poca cantidad de registros en esta temporada, así mismo, se encuentra desequilibrio desfavorable en la primera fase, pero de un carácter menor como lo muestra su cercanía a cero (-0.07). Durante la segunda fase se encuentra total neutralidad en el tratamiento de las noticias, situación que se explica por el hecho que la cantidad de registros favorables y desfavorables es igual (véase anexo 10).

III.3. EL CÓDIGO DE POLICÍA Y SUS ACTORES

Si bien es cierto que los actores de la noticia pueden entenderse como parte de las variables referenciales, es importante señalarlos en este estudio en un apartado diferente debido a que estos podrían permitir una identificación más fácil de aquellos agentes que logran posicionar su agenda en la agenda de medios, lo que a su vez permitiría la señalización de liderazgos en el manejo de los asuntos públicos y por ende de las decisiones políticas.

A partir de todos los registros de prensa se ha podido hacer la siguiente clasificación de los actores:

- Administración: para efectos de esta monografía, se comprende a la Administración Distrital como un actor, representado en el Alcalde y otros directivos de la Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Concejo Distrital¹⁰²: es comprendido a nivel organizacional como un todo, así como desde sus miembros.
- Organizaciones civiles: comprende la población asociada permanentemente o *pro tempore*, con recursos de poder para canalizar posicionar sus demandas en el sistema socio-político.

- Entidades estatales diferentes a la administración: organizaciones integrantes del aparato estatal independientes de la Alcaldía Mayor de Bogotá (Procuraduría, Fiscalía).
- Ciudadanos: población atomizada.

Cuando se observan los registros, la Administración, es tratada por el periódico, primordialmente, como sujeto de noticia y con un tratamiento positivo de su imagen respecto al Código por parte el periódico, como lo demuestra el hecho que del total de sus apariciones (37) el 62% de estas se posiciona como sujeto positivo de noticia. El Concejo es, principalmente, objeto de noticia, con un tratamiento negativo de su imagen respecto al Código, como lo demuestra el hecho que de un total de 65 apariciones (siendo el actor más registrado), se ubique en un 50,8% de las mismas como objeto negativo de noticia. Por otra parte, cuando se registra las Organizaciones Civiles, se tiene que logran ubicarse principalmente como sujeto de noticia, como lo evidencia que de un total de 8 apariciones, el 75% de sus registros se ubiquen en esta categoría, y además lo hace de forma positiva en relación con el Código al tener con este rasgo el 50% de sus apariciones en el periódico de estudio. Al registrarse Entidades Diferentes a la Administración Distrital, se encuentra que se les trata en la misma proporción como sujeto y como objeto, no obstante, se puede decir que tienen un posicionamiento más sólido como sujeto debido a que el equilibrio existente en su tratamiento como objeto no está presente al ser sujeto de la noticia en la cual logra posicionarse favorablemente. El registro de los ciudadanos mostró que estos son sujetos de

noticia, la cual es su condición predominante, mas lo hicieron de modo negativo en relación al Código, situación que afecta su imagen en relación con el Código de policía.

Aplicando una vez más el Coeficiente de Desequilibrio para ver la tendencia de su tratamiento por parte de El Tiempo en su condición de sujetos como de objetos de noticia (véase anexo 11), se obtuvo que si bien la Administración (con 0,547 y 0,034), las Organizaciones Civiles (con 0,333 y 0,250) y las Entidades del Estado Diferentes a la Administración Distrital (con 0,222 y 0,111), lograron favorabilidad como sujetos y como objetos respectivamente, teniendo presente que sus índices más altos los lograron como sujetos de noticia al haber tenido indicadores más próximos a uno (1) en comparación con su posición de objetos, situación que confirma que entre mayor sea la capacidad de instalar un tema en la agenda de medios mejor será la imagen que se tenga en estos respecto al tema propuesto.

Por otra parte, el Coeficiente de Desequilibrio también muestra que hay una clara tendencia del periódico a mostrar desfavorablemente al Concejo en relación con el Código de Policía en su condición de objeto (-0.254) y una relativa neutralidad en su calidad de sujeto (0.045), lo que posiblemente se encuentra motivado en el hecho que la mayoría de registros se dieron alrededor del delito de concusión por parte de algunos concejales para derogar el artículo 68 del proyecto 153 de 2002 para favorecer a los vendedores ambulantes, lo cual parece congruente con la información anteriormente descrita.

Finalmente, se tiene que la ciudadanía se ubicó preferentemente como sujeto pero desde una posición desfavorable en relación con el Código, como lo revela el coeficiente de desequilibrio, según el cual tiene un indicador equivalente a -0,167 al ser tratado como sujeto, mas logra mejorar su posicionamiento al ser objeto donde logra un desequilibrio positivo de 0,333.

III.4. ANALISIS DE RESULTADOS

Del registro del tema Nuevo Código de policía para la ciudad de Bogotá, en el diario El Tiempo durante el periodo comprendido entre Octubre 1 de 2002 y Septiembre 30 de 2003, se tienen lo siguiente:

- Hubo un posicionamiento del tema en el medio del 22.5%.

Es arriesgado hacer una interpretación de este resultado en la medida que si bien podría dar luces respecto a lo fuerte o lo débil del posicionamiento del tema en El Tiempo, se requiere de una comparación en relación con los otros tópicos que fueron registrados durante ese año de estudio.

- Poco peso que tiene el tema Mensaje del Código de Policía (7.3%) en el total de los registros alrededor del Tema:

Si se parte del hecho que la comunicación política manifiesta el poder de los agentes políticos dentro del sistema, se encuentra que el poco peso del Mensaje del Código de policía podría estar reflejando una debilidad en términos de poder

por parte de la Administración, que fue el agente que puso en circulación el mensaje que entrañaba el Código de Policía; así mismo, el peso del mensaje en El Tiempo se constituye en un primer indicio de la dificultad que encuentra la Administración en la generación de un clima de opinión favorable al Código, debido a que los mensajes registrados por el periódico no se dan en torno a su contenido; igualmente, esta baja participación en el registro noticioso hace que el tema difícilmente penetre la agenda pública de los sectores poblacionales ubicados en estratos 3 a 5. Desde la gobernabilidad, este resultado revela que la redistribución de las funciones públicas se dificulta si se tiene presente el hecho que el mensaje del Código apuntaba a una promoción conjunta (Gobernantes y Gobernados) del cumplimiento de las normas. Por otra parte, se afecta el conocimiento necesario sobre procesos políticos que atañen a la colectividad propiciando una fuente de estancamiento en los procesos de cultura cívica; conjuntamente, se tiene que el débil posicionamiento del mensaje conduce a que desde la cultura ciudadana haya una contrariedad entre normas de conducta y normas ideales al no publicitarse las normas ideales de conducta contenidas en el Código.

- El tema más importante para El Tiempo fue Espacio Público y Ventas Ambulantes (47.6%)

Desde la comunicación, y específicamente desde los postulados de *agenda setting*, se encuentra que este resultado fue producto de un realce de ángulo pretendido por El Tiempo, focalizando en este tema la atención del público, limitando significativamente los mensajes posibles alrededor del Código de

Policía tanto de la opinión pública como de la misma Administración; así mismo, es reflejo de una fuerte jerarquización temática. Desde la gobernabilidad, este resultado permite pensar que probablemente, la visión colectiva de desarrollo de la ciudad se encuentra atravesada transversalmente por este tópico, de ahí que lo privilegien noticiosamente.

- El tipo de artículo privilegiado para tratar el tema fue el Artículo interno de la sección Bogotá, como lo demuestra la aplicación del índice de Budd (2.41)

En primer lugar, este resultado refleja que El Tiempo tiene un interés relativamente bajo en posicionar el tema en su agenda y por ende en la opinión pública, lo que posiblemente disminuye el interés de la población por construir sentidos alrededor del Código lo que a su vez limita las interlocuciones de la Administración con la población respecto a este tema disminuyendo las posibilidades de una retroalimentación efectiva desde la población. El Código de Policía al no contar con un buen despliegue en este medio está revelando poca capacidad del gobierno, como estructura de poder, para moldear una sociedad, encontrando en los medios otra estructura capaz de limitar, intencionalmente o no, esta capacidad.

- La información se concentró en los meses de Diciembre, Octubre y Enero, los cuales a su vez corresponden a la primera fase del Código (71%)

Este resultado puede estar reflejando una consonancia discursiva entre el Gobierno Distrital y El Tiempo en el periodo de aprobación del Código, no obstante, muestra también como hay una decadencia de dicha consonancia que

revela poca influencia de la Administración en la agenda mediática, que se traduce en un mayor distanciamiento de los espacios público y privado en lo que se relaciona con el Código de Policía. Ante esta alta concentración de publicaciones en una fase se afecta la interiorización de valores deseables para una sociedad debido a que el resultado revela una discontinuidad en la socialización de los mismos.

- En lo que refiere a la tendencia encontrada en El Tiempo en sus publicaciones, se tiene que el tema es presentado con un desequilibrio desfavorable mínimo, como lo corrobora el coeficiente de Janis y Fadner (-0.067). El desequilibrio desfavorable se hizo especialmente evidente en el *salience angle*, el cual fue de gran magnitud como lo corrobora su coeficiente de -0.63, resultado motivado en que el registro noticioso se dio en torno al delito de concusión cometido por tres ex concejales (74.3% de las publicaciones sobre Espacio Público y Ventas Ambulantes). Así mismo se tiene que desde el análisis de tendencia de tratamiento noticioso por fases, en ninguna de las 3 etapas del Código de Policía se encuentra un desequilibrio positivo, situación que confirma la existencia de un desequilibrio a la hora de presentar las noticias al lector.

Estos resultados reflejan que El Tiempo desarrolló un proceso de filtración de la información que en primera instancia pudo haber obedecido a una lógica de la producción de las noticias sobre el conflicto, lo extraordinario, desenfocando el cubrimiento de procesos como el de aprobación del Código; no obstante este desequilibrio puede estar revelando cosas más importantes como que para El

Tiempo se desvirtúan las idea de corresponsabilidad como valor y promoción de lo público como eje articulador de intereses sociales ante la persistencia del divorcio entre ley, moral y cultura representado en relaciones corruptas entre la sociedad civil y entes de la administración como el Concejo que en última instancia reflejan un grado de ingobernabilidad en la ciudad.

- El desequilibrio negativo del tema Código de policía contrasta con el hecho que la Administración en más del 60% de sus registros es sujeto positivo de noticia y con el desequilibrio positivo moderado que arrojó 0.547 en su condición de sujeto

Esta situación puede encontrar explicación en que el enfoque negativo del periódico cayó sobre otros actores, principalmente el Concejo, sobre el cual recayó el mayor interés del medio. Así mismo, la Administración logra posicionarse en los temas que mostraron mayor favorabilidad, Mensaje del Código de Policía y Proceso de aprobación del Código(0.69 y 0.48), tópicos sobre los cuales la Administración puede tener un margen de acción más amplio al estar directamente relacionados con su actividad de gobierno. No obstante, si se tiene presente esta tendencia a tratar favorablemente a la Administración, se revela que hay un liderazgo subutilizado al no haber podido persuadir al medio de reducir su tendencia desfavorable para con los tópicos desarrollados alrededor del Código, evitando un descrédito del mismo ante la opinión pública.

- Una posible explicación para el no posicionamiento del tema en el periódico El Tiempo fueron las coyunturas especiales presentadas durante ese año.

De este resultado se tiene que hubo otras temáticas que desplazaron al Código como referente dialógico y por ende de construcción de sentido social, lo que una vez más remite a la lógica de la producción noticiosa sobre coyunturas rompen lo cotidiano, incurriendo en un proceso de señalización que afectó la promoción del Código entre el *target* del periódico. No obstante, si se observa que estas coyunturas nuevamente evidencian un grado de ingobernabilidad, como lo fue el caso del Nogal, se tienen dos cosas: el medio puede estar recalcando sobre la ausencia de ciertos valores y principios que es necesario recuperar como el respeto a la vida (para el caso del Nogal) y el respeto por los bienes públicos (caso delito de concusión) para el buen funcionamiento de la sociedad; por otra parte, la Administración, teniendo presente que el Código era uno de sus proyectos prioritarios, no logró articular discursivamente el mensaje del Código con las coyunturas publicitadas en los medios, lo que representa, hasta cierto punto, una incapacidad de ésta para generar relaciones constructivas entre los diferentes procesos y actores sociales.

Se tienen entonces, que estos resultados reflejan claramente la acción de *agenda setting* desarrollada por los medios de comunicación masiva, específicamente la prensa, en la cual se pudo ver una clara acción de *filtro* debido a que, por la naturaleza jurídica del Código, este no era un tema fácilmente aprehensible por el público, quedando en los medios de comunicación la posibilidad de acercarlo a la gente, situación que era necesaria si se tiene presente que este Código regula las relaciones cotidianas de los

ciudadanos, acción que se dio en El Tiempo de manera limitada al haber privilegiado situaciones surgidas alrededor del Código y no el Código en sí mismo; esto conduce a mencionar que El Tiempo, también desarrolló una acción de *realce de un ángulo del tema genérico*, producto a su vez de una *jerarquización* que amplió la magnitud de la temática Espacio público y Ventas Ambulantes, en detrimento del resto del contenido del Código, que regula respecto a las materias de tranquilidad, seguridad y salubridad, que si bien, fue un tema importante para la Administración dentro del Código de Policía, no se entendió desde el medio como elemento promotor de comunidad en la ciudad, sino por el contrario, se le difundió como generador de conflicto entre ciudadanos, cuerpos colegiados y Administración, situación última que condujo a la *consolidación rutinaria de imágenes* alrededor del Código, como sucedió con la imagen de deshonestidad por parte de los *políticos* en el manejo de los asuntos de la ciudad.

Como fue mostrado el Código a los bogotanos por parte de El Tiempo, hace que la noción de visión colectiva de desarrollo en la cual primaba el interés común sobre el particular se desmorone ante los conflictos que se registraron, lo que a su vez revela la ausencia de un liderazgo capaz de adaptar la promoción del Código a las coyunturas de la ciudad¹⁰³. Por otra parte, se mostró el Código como elemento generador de relaciones destructivas como fue la de los concejales Camelo, Pinzón y Cubides con los vendedores ambulantes, contrastando con la esencia misma de bien común, sana convivencia y

corresponsabilidad que entrañaba el Código, cayendo, paralelamente, en una *espectacularización* del ejercicio de la política.

Con estas limitaciones los registros de El Tiempo tienden a reducir la capacidad institucional del Distrito, debido a que con sus tendencias hizo que la norma perdiera, hasta cierto punto, un canal muy influyente que hubiera permitido su apropiación y acatamiento voluntario, incluso hubiera evitado reveses en los mismos temas que habían sido de su interés como lo fue el Espacio Público.

Con los resultados arrojados por este estudio, se desvirtúa el supuesto según el cual se esperaba un posicionamiento preferencial del Código en El Tiempo durante su segunda fase, al representar ésta el momento preferente para dar a conocer el Código a la ciudadanía de modo tal que al entrar en vigencia la norma no hubiera sido algo ajeno a su cotidianidad, como lo evidencia el hecho que más del 70% de las informaciones alrededor del tema se dieran durante la primera fase, lo que hace que se formulen posibles explicaciones para esto: 1. la administración se dejó atrapar por coyunturas y no supo adaptar el mensaje del Código a las mismas; 2. la existencia de estrategias comunicativas insuficientes o de bajo impacto por parte de la administración; o 3. al partir de un presupuesto participativo y de un supuesto desarrollo de nuevos comportamientos productos de una nueva cultura ciudadana simplemente formalizados en el Código, se consideró innecesario desde la Administración la ubicación del tema en medios.

En definitiva, el Código de policía al haber sido un tema de interés casi exclusivo por parte de la Administración y al no haber logrado una correspondencia con el diario en estudio, perdió la capacidad de constituirse en el marco de los diálogos posibles entre el Estado y la ciudadanía y entre ciudadanos, y difuminando la consolidación de unos nuevos valores cívicos y ciudadanos que se habían desarrollado durante una década con el programa Cultura Ciudadana, el cual había logrado su institucionalización formal en este Código.

IV. CONCLUSIONES

Desde el análisis de contenido se pueden presentar las siguientes conclusiones:

- Se tiene, desde la comunicación¹⁰⁴, que ante el reto que tenía la Administración Distrital de generar conciencia social alrededor de lo público y en especial en torno a que la efectividad de la norma es una responsabilidad conjunta de Administración y administrados¹⁰⁵, era necesario promover un proceso de sensibilización del colectivo¹⁰⁶ con el fin de armonizar intereses institucionales con intereses de la ciudadanía, en el cual era indispensable contar con el favor de los medios, ya que, si bien la Administración desarrolló diversas estrategias comunicativas¹⁰⁷, la cobertura que brindan los medios es elevada, haciendo de estos un canal preferente para este proceso. Al no ser así, el Nuevo Código de Policía, como parte del sistema de reglas y procedimientos formales del sistema social de Bogotá, pierde visibilidad pública y por ende, una posibilidad para ser reflexionado y/o aprehendido por más personas, posiblemente, reduciendo los impactos que se esperaban de esta herramienta de gobierno diseñada por la Administración, revelando una pérdida de recursos de poder en el marco de las decisiones públicas.
- Por otra parte, desde la gobernabilidad, la tendencia desfavorable del registro de El Tiempo, enfocada hacia una institución como el Concejo, reproduce la imagen, posiblemente falsa, de la debilidad y corruptibilidad de

los entes públicos, reproduciendo la desconfianza entre los lectores respecto a la gestión de los bienes públicos, lo que dificulta la aceptación de políticas públicas de la Administración por parte de la ciudadanía.

- El registro desfavorable, que privilegió un punto de vista del conflicto, desplazó como hecho noticiable, el registro de procesos en los medios como el que implicaba el Código de policía, afecta la gobernabilidad de la ciudad en que al mostrar la contrariedad del interés ciudadano, como lo es el de los vendedores ambulantes, con el de la Administración, se desvirtúa la presunta existencia de una visión colectiva de desarrollo y conjuntamente, genera dudas sobre la promoción de la participación en la formulación de ese *punto de llegada* de Cultura Ciudadana que representaba el Código, lo cual es presenta una situación delicada para la Administración debido a que la participación ciudadana en los procesos que se emprendan en la ciudad es un requisito *sine qua non* para mantener la gobernabilidad, especialmente, su componente de legitimidad.
- El análisis del registro, arrojó también, una concentración en las fases de aprobación. Independientemente del hecho que generó esta situación, se muestra que no hubo favor de los medios para la difusión del Código, lo que hace pensar que no hubo estrategias de negociación desde la Administración con el medio en estudio para asegurar este proceso, situación que resulta inconveniente para la aplicación del Código porque no se facilitó la administración de este instrumento (el Código) después de Julio

ni se contribuyó en el aseguramiento del mantenimiento del Código en el posterior periodo administrativo¹⁰⁸.

- Este estudio también permite afirmar que Mockus y su gabinete fracasaron, alrededor de este tema, en el desarrollo de liderazgos que elevaran la capacidad del gobierno para manejar conflictos político-sociales, como fue el caso del espacio público y las ventas ambulantes, con miras a evitar un quiebre en la institucionalidad, en este caso representada por el Nuevo Código de Policía, como lo corrobora el hecho que la actual Administración haya pasado por alto las disposiciones del Código para favorecer a los vendedores ambulantes que invaden el espacio público. Entonces, desde la perspectiva que brinda la gobernabilidad, se observó un registro que posiblemente fue producto de la incapacidad de la Administración para movilizar coaliciones de intereses, específicamente los de ésta y el medio impreso El Tiempo, y de opinión (producto de la referencia temática y el enfoque que el medio da a sus noticias).
- Desde una perspectiva de las culturas cívica y ciudadana, los resultados del análisis muestran que el Código no es institución suficiente para articular un nuevo sistema de conductas para la convivencia, bien sea por su poco peso en prensa, por los conflictos que se registraron a su alrededor o por el hecho que los canales de socialización como el periódico El Tiempo no son permeables al mensaje que entrañaba el mismo, lo que a su vez puede ser explicado por el firme asentamiento, en miembros del Estado y la Sociedad

civil, de antivalores como la corrupción, que afectan los diálogos entre Gobierno y Gobernados y entre estos últimos y evidencian la permanencia del divorcio entre ley moral y cultura que entrañaba el programa Cultura Ciudadana y concretamente el Código de Policía.

Desde consideraciones conceptuales, se proponen, a modo de reflexión, las siguientes conclusiones:

- El proceso comunicativo que se presentó entre la Administración Distrital y el diario El Tiempo en este caso de estudio, permite ver como la construcción de sentidos múltiples se ve seriamente limitada por las acciones de filtro y señalización desarrolladas por el medio, causando homogenización de las audiencias, desvirtuando la pluralidad y la esencia misma de los medios como un espacio público.
- La acción informativa de el Tiempo tiende a verse reducida por el medio a una espectacularización de los acontecimientos públicos que va en detrimento de la generación de conocimiento acerca de los procesos que se despliegan en una sociedad, afectando el adelanto de una propuesta de desarrollo coherente en la Ciudad. La limitación de acceso a una información necesaria, suficiente, oportuna, confiable y veraz hace que una sociedad reduzca el nivel de sus capitales humano y social provocando desinterés en los asuntos públicos que determinan el devenir de un conjunto social.

- El diario El Tiempo, como medio impreso, responde a la caracterización hecha de la prensa al haber presentado alrededor del tema Código de Policía una fuerte jerarquización interna de sus temas, con una calidad de agente no neutral en la transmisión de noticias, las cuales son registradas atendiendo a unos patrones de lucro que favorecen la espectacularización de los acontecimientos políticos, descuidando así, parcialmente, su responsabilidad social.
- La consolidación de imágenes desfavorables de las instituciones públicas a través de los medios que consume la ciudadanía, como el diario El Tiempo, conduce a la reducción de los niveles de confianza en una sociedad, conduciendo a la pérdida de valores cooperativos en contraste con el favorecimiento de conductas egoístas que pueden llegar a contravenir los acuerdos y reglas de juego pactadas por el conjunto social. Así mismo, conduce a un desinterés por participar en la construcción de futuros deseables al ver enlodadas las organizaciones que el sistema había dispuesto para ello.
- Desde el caso en estudio se puede pensar en una acción de veto por parte de los medios masivos de comunicación frente a los actores políticos que supera la no inclusión de sus agendas en el registro noticioso al extender sus efectos en la ciudadanía, situación que tenderá a dificultar el desarrollo de la agenda gubernamental bien sea por desconocimiento o por información limitada de los agentes del sistema político.

NOTAS

¹ MARTÍN-BARBERO, Jesús. *De los medios a las mediaciones comunicación, cultura y hegemonía*. Convenio Andrés Bello. Quinta edición. Bogotá, Colombia. 2003. Pág. xiii

² Alrededor de la comunicación política se han presentado tres orientaciones en la ciencia política: 1. la estructural funcionalista según la cual la comunicación es importante mas no esencial para la comprensión de los fenómenos políticos y se enfoca a la adaptación y conservación del sistema político; 2. *la teoría de las comunicaciones* que hace de la comunicación su unidad de análisis principal, según esta la comunicación permite la formación de decisiones políticas (K. Deutsch); 3. las investigaciones sociolingüísticas, las cuales se concentran en los efectos de un acceso desigual a los recursos de la comunicación sobre la distribución del poder político entre los distintos grupos organizados. Basado en definición de **comunicación política** desarrollada en BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Incola; PASQUINO, Gianfranco. *Diccionario de política*. Siglo XXI editores. Séptima edición. México, México. 1995. Pág. 264.

³ RODRÍGUEZ, Clemencia es citada sobre este concepto por .OLIVELLA, Ana María. *Los procesos de comunicación gubernamental: el caso del programa cultura ciudadana desarrollado durante la primera administración de Antanas Mockus 1995-1997*. Trabajo de grado para optar por el título de politóloga. Pontificia Universidad Javeriana. 2004. Pág. 21.

⁴ Lemieux, Vincent. *Un modelo comunicativo de la política*. En GUTHIER, Gilles; GOSELIN, André; MOUCHON, Jean. *Comunicación y política*. Editorial Gedisa. Barcelona, España. 1995. Pág. 97-98.

⁵ Los recursos humanos observan quiénes son los actores, los estatutarios observan la posición de los actores dentro del sistema, los relacionales observan cómo se desarrollan las relaciones de los actores –identificación, diferenciación o indiferencia- respecto a un tema o actor, los materiales observan los soportes necesarios para la participación en diversos órdenes, los de acción observan los mandatos que recaen sobre los actores, los informacionales observan la posesión de información respecto a otros actores y, los normativos observan las reglas y finalidades que dirigen la acción. En Lemieux, Vincent. *Un modelo comunicativo de la política*. Ibidem.

⁶ Desde el enfoque seleccionado, la política remite principalmente a su concepción desde la capacidad de decisión de los agentes políticos sobre la cosa pública: "la política puede concebirse como un conjunto de decisiones (o de no decisiones) relacionadas con el gobierno de una colectividad, es decir, con la regulación de sus negocios públicos". Tomado de Lemieux, Vincent. *Un modelo comunicativo de la política*. Op. Cit. Pág. 96.

⁷ La política es definida desde el enfoque de la teoría de las comunicaciones por Ángelo Panebianco dentro de la definición de **comunicación política** desarrollada en BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Incola; PASQUINO, Gianfranco. *Diccionario de política*. Op. Cit. Pág. 264.

⁸ Lemieux, Vincent. *Un modelo comunicativo de la política*. Op. Cit. Pág. 96.

⁹ DURAN BARBA, Jaime. *Estrategias de comunicación política*. En IZURIETA, Roberto; PERINA, Rubén; ARTERTON, Christopher. *Estrategias de comunicación política para los gobiernos*. George Washington University. Editorial Ecuador. Quito, Ecuador. 2001. Pág. 31.

¹⁰ Según Panebianco (Op. Cit.), el poder político es "el medio que permite a la voluntad del centro de decisiones llevar a la práctica las decisiones suscitadas por la información externa". Pág. 265.

¹¹ La retroalimentación es el proceso que permite la redefinición de objetivos del sistema político a partir del flujo de nuevas informaciones, situación que se presenta cuando el objetivo planteados anteriormente ya se ha alcanzado, o bien cuando se han modificado los valores del sistema, la estructura de los canales o los elementos que constituyen el centro de decisiones. Se presenta en forma negativa cuando los resultados reales de una decisión permiten una evaluación de cumplimiento de objetivos la cual conduce a una modificación del comportamiento; por otra parte, es positiva cuando la información que llega al centro de decisión refuerza el comportamiento del sistema en la dirección inicialmente emprendida. Basado en Ángelo Panebianco. Definición de **comunicación política** desarrollada en BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Incola; PASQUINO, Gianfranco. Op. Cit. Pág. 265-266.

¹² MONZÓN, Cándido. *La espiral del silencio y la hipótesis del distanciamiento social*. En MUÑOZ, Alejandro; MONZÓN, Cándido; ROSPIR, Juan Ignacio; DADER, José Luis. *Opinión pública y comunicación política*. Editorial Eudema. Madrid, España. 1992. Pág. 285.

¹³ DADER, José Luis. *La canalización o fijación de la agenda por los medios*. En MUÑOZ, Alejandro; MONZÓN, Cándido; ROSPIR, Juan Ignacio; DADER, José Luis. *Opinión pública y comunicación política*. Editorial Eudema. Madrid, España. 1992. Pág. 303-304.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ François Rangeon la define como "un conjunto de valores positivos: la autonomía, la responsabilidad, el hecho de que los individuos mismos se hagan cargo de sus propios problemas. Por su dimensión colectiva, la sociedad civil parece escapar a los peligros del individualismo e incitar a la solidaridad. Por su dimensión civil, evoca la emancipación de la tutela estatal"

²⁰ MUÑOZ-ALONSO, Alejandro. *Génesis y aparición del concepto de opinión pública*. En MUÑOZ, Alejandro; MONZÓN, Cándido; ROSPIR, Juan Ignacio; DADER, José Luis. *Opinión pública y comunicación política*. Editorial Eudema. Madrid, España. 1992. Pág. 33.

²¹ Gobierno es el conjunto de personas y órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder". Tomado de BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Incola; PASQUINO, Gianfranco. *Diccionario de política*. Op. Cit. Pág. 743.

²² *Agenda setting* es una teoría que nace a finales de los años sesenta en el marco de la *communication research* norteamericana, que se ha constituido en una teoría líder en la explicación de la influencia de los medios industriales de comunicación en la formación de opinión pública. En DADER, José Luis. Op. Cit. Pág. 294.

²³ DADER, José Luis. Op. Cit. Pág. 302.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Ibidem. Pág. 302-303.

²⁶ **La condición para el efecto del establecimiento de la agenda parece ser la existencia de un sistema político abierto y un sistema de medios abierto** (la negrilla es mía). El sistema político abierto se define fácilmente cuando las elecciones demuestran ser razonablemente honestas y eficientes, aunque desde luego hay cierta corrupción en casi todos los sistemas. Ciertamente hay áreas menores de corrupción y áreas mayores de ineficiencia en el sistema electoral de Estados Unidos. Aparentemente en México ha habido una historia de corrupción en las elecciones, pero no tanta que revierta el resultado. Estoy seguro de que en Francia, Alemania o España hay al menos un número mínimo de ejemplos. El sistema no es ciento por ciento eficiente ni ciento por ciento limpio, pero en todos los países que he mencionado las elecciones son razonablemente justas y determinan quiénes serán los gobernantes de un país, el Presidente, los miembros del parlamento, etcétera. En el lado de los medios, la mayoría de estos países de sistemas de medios razonablemente abiertos, que no funcionan a expensas del gobierno, no son el medio para la propaganda del gobierno; tal vez sean influidos por éste en muy variadas formas, pero no se encuentran directamente bajo su control" Tomado de McCombs, Maxwell en entrevista con Issa Luna Pla en *Más que una teoría de comunicación*

política: Maxwell McCombs *Explorar la agenda setting*. En Revista Mexicana De Comunicación. www.mexicanadecomunicacion.com.mx/Tables/RMC/rmc74

²⁷ Filtro básico entre conocimiento/secreto: la audiencia conoce un tema sí y solo sí aparece en los medios; 2. Establecimiento de jerarquías de prioridades: determinan el grado de importancia que se concede a un tema; 3. Realce de un ángulo del tema genérico: se transmite un tema general desde la percepción de unos aspectos en detrimento de otros; 4. Consolidación rutinaria de imágenes: se consolidan imágenes de acuerdo con el lugar que se ocupe en el curso de un evento correspondan o no con la realidad; 5. Articulación de pre-opiniones latentes e informes: proporcionan al público expresiones para defender sus puntos de vista y no mantener el silencio. En DADER, José Luis. Op. Cit. Pág. 302-y ss.

²⁸ Para profundizar sobre observaciones hechas al modelo *agenda setting*, véase CHARRON, Jean. *Los medios y las fuentes los límites del modelo de agenda setting*. En GAUTHIER, Gilles Op. Cit. Pág. 72-91.

²⁹ *Ibidem*. Pág. 78-81.

³⁰ Para Charron, "el concepto de atributos es pobre en la medida que reduce la noticia a una nomenclatura de informaciones referente a objetos y actores". *Ibidem*. Pág. 83.

³¹ WOLTON, Dominique. *Las contradicciones de la comunicación política*. En GUTHIER, Gilles; GOSELIN, André; MOUCHON, Jean. *Comunicación y política*. Editorial Gedisa. Barcelona, España. 1995. Pág. 113.

³² *Ibidem*. Pág. 310.

³³ BORRÁT, Hector. *El periódico, actor político*. Ed. Gustavo Gili. Barcelona, España. 1989. Pág. 14, 31 y ss.

³⁴ Integración: proclive al consenso; señalización: dirige la atención hacia aspectos seleccionados de la realidad; filtro: presenta visión restringida y posiblemente distorsionada de la realidad; barrera o pantalla: aísla de la auténtica información y distancia la lector de la realidad. Basado en BORRÁT, Hector. *Ibidem*.

³⁵ *Ibidem* Pág. 42-43.

³⁶ La palabra *governance* se ha referido al buen gobierno, no obstante, en sentido estricto, remite al sistema institucional, formal o informal, que enmarca la acción de los actores gubernamentales y no gubernamentales para la disposición de los bienes y servicios públicos que se realiza a través de la acción política y de la formulación y ejecución de políticas públicas. Basado en TOMASSINI, Luciano. *Gobernabilidad y políticas públicas en América Latina*. En CARRILLO, Fernando (ed.). *democracia en déficit, gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C., Estados Unidos. 2001. Pág. 46. y PRATS, Joan. *Gobernabilidad democrática en la América Latina finisecular: instituciones, gobiernos y liderazgos*. En *governabilidad y desarrollo democrático en América Latina y el Caribe*. PNUD. New York, Estados Unidos. 1997. Pág. 76.

³⁷ Joan Prats, es citado en PNUD. *Agenda para el fortalecimiento de la gobernabilidad local en América Latina*. Bogotá, Colombia. 2004. Pág. 6.

³⁸ Es necesario recalcar que ente los múltiples canales por los cuales se relacionan la sociedad y el Estado, son los medios de comunicación masiva los que más impacto tienen debido a la amplia cobertura que tienen sobre las diferentes audiencias.

³⁹ TOMASSINI, Luciano. *Estado, gobernabilidad y desarrollo*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C., Estado Unidos. 1993. Pág. 4-5.

⁴⁰ Véase TOMASSINI, Luciano. *Gobernabilidad y políticas públicas en América Latina*. En CARRILLO, Fernando (ed.). *democracia en déficit, gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Op. Cit. Pág. 49-52.

⁴¹ Desde la perspectiva liberal, la gobernabilidad gira alrededor de las negociaciones o acuerdos en torno a los intereses de los actores políticos y su capacidad para crear coaliciones estables en el gobierno, desde este enfoque, la calidad del sistema político se define por la capacidad de las instituciones de lograr el mayor número de personas beneficiadas con los acuerdos o coaliciones que deben atender las preferencias individuales. El enfoque social señala que la gobernabilidad es que ésta está dada por la capacidad de las estructuras de poder prevalecientes para moldear a una sociedad y de gobernarla. El enfoque institucional señala que las acciones realizadas en los dos enfoques anteriormente mencionados para promover la gobernabilidad son desarrolladas por las organizaciones sociales. Basado en TOMASSINI, Luciano. *Estado, gobernabilidad y desarrollo*. Op. Cit. 49-52.

⁴² *Ibidem*. Pág. 51.

⁴³ Tomado de PNUD. *Agenda para el fortalecimiento de la gobernabilidad local en América Latina*. Op. Cit. Pág. 9.

⁴⁴ Capital social "refiere al espacio de confianza, de normas, de redes de cooperación y de mecanismos de sanción que pueden mejorar la eficiencia de una sociedad ayudando a superar los dilemas de la acción colectiva al facilitar la coordinación de acciones. El capital social es un bien público"; véase PRATS, Joan. *Gobernabilidad y globalización*. En CARRILLO, Fernando (ed.). *democracia en déficit, gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Op. Cit. Pág. 84-88.

⁴⁵ *Ibidem*. Pág. 90.

⁴⁶ Entiéndase como sinónimo de agenda institucional.

⁴⁷ PRATS, Joan. *Gobernabilidad y globalización*. Op. Cit. Pág. 90.

⁴⁸ El término Código hace referencia a una compilación de normas sobre una misma unidad de materia.

⁴⁹ LONDOÑO, Fabio Arturo. *Derecho de policía consideraciones sobre la teoría general la función policial y su importancia*. En revista virtual www.univercidad.net. programa Red Bogotá. Universidad Nacional de Colombia.

⁵⁰ *Ibidem*. Pág. 5.

⁵¹ Tomados según lo manifiesta Londoño en su artículo, explicando a Miguel Lleras Pizarro, policólogo. *Ibidem*. Pág. 2

⁵² *Ibidem*. Pág. 2

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ NANDA, SERENA. *Antropología Cultural*. Grupo editorial Iberoamérica. México, México. Pág. 51-52.

⁵⁵ Se entiende por *norma ideal* las ideas que tiene una sociedad sobre lo que se **debe hacer** y las conductas que se deben llevar a cabo. Por su parte, la *norma de conducta* es lo que se hace en realidad. Basado en NANDA, SERENA. *Antropología Cultural*. Op. Cit. Pág. 39-52.

⁵⁶ NANDA, SERENA. *Ibidem*. Pág. 101.

⁵⁷ Se entiende como un proceso de inducción cultural.

⁵⁸ Sobre la socialización se tendría que "este proceso suele ser inconsciente, al interiorizar automáticamente el rol, las reglas o la cultura de modo que <<desde una perspectiva sociológica, la identidad es otorgada socialmente, mantenida socialmente y transformada socialmente>>". Tomado de DOWSE, Robert; HUGHES, John. *Sociología política*. Alianza editorial. Madrid, España. 1999. Pág. 283.

⁵⁹ PEREZ, Teodoro. *Convivencia solidaria y democrática: nuevos paradigmas y estrategias pedagógicas para su construcción*. ISMAC. Bogotá, Colombia. 2001. Pág. 76.

⁶⁰ Entiéndase participar.

⁶¹ El concepto de Cultura política de Larry Diamond es expuesto por PIZANO, Lariza. *Aproximación en la cultura política en Bogotá*. . Ed. Uniaandes. Bogotá, Colombia. 2001. Pág. 17.

⁶² DOWSE y HUGHES, entienden que la cultura política proporciona a la sociedad un conjunto de valores y normas que dan coherencia al funcionamiento de instituciones y organizaciones. DOWSE, Robert; HUGHES, John. Op. Cit. Pág. 284.

- ⁶³ Debe recordarse que este término fue planteado por Almond y Verba en un periodo de Guerra fría, en donde se hizo poco énfasis en las actitudes individuales y colectivas frente a las políticas públicas ante la comprensión del sistema político como un todo, en el cual la **estabilidad democrática hacia el exterior** era un fin a garantizar. Al respecto véase PIZANO, Lariza. *Aproximación en la cultura política en Bogotá*. Op. Cit. Pág. 15 y ss, y ALMOND, Gabriel; VERBA, Sydney. *The civic culture*. Princeton University Press. 1963. Pág. 12-13
- ⁶⁴ MORENO PARRA, Andrea Ximena. *Cultura ciudadana y confianza. Administración de Antanas Mockus en Santafe de Bogotá 1995-1997*. Trabajo de grado para optar por el título de politóloga. Pontificia Universidad Javeriana. 2000. Pág. 14 y ss.
- ⁶⁵ Se entiende como "el equilibrio adecuado entre el poder gubernamental y la sensibilidad del gobierno a los deseos y aspiraciones de los ciudadanos". Almond y Verba son citados en DOWSE, Robert; HUGHES, John. Op. Cit. Pág. 297.
- ⁶⁶ En los postulados de Moreno se separa la toma de decisiones de los procesos políticos, separación que no es significativa para el desarrollo de este trabajo ya que se indicó previamente que la decisión alrededor de los asuntos colectivos es el hecho político por excelencia de la política.
- ⁶⁷ La participación en un sistema crea en el participante un sentido de legitimación del mismo. Véase DOWSE, Robert; HUGHES, John. Op. Cit. Pág. 290.
- ⁶⁸ "Los gobiernos cambian en la medida en que las disposiciones de los hombres varían" PLATÓN. *La república*.
- ⁶⁹ Entiéndase por institucionalización política "la profunda internalización de las creencias en la legitimidad del régimen" Véase PIZANO, Lariza. *Aproximación en la cultura política en Bogotá*. Op. Cit. Pág. 27.
- ⁷⁰ Según datos del Estudio General de Medios, EGM, realizado por ACIM, segundo semestre de 2004.
- ⁷¹ Paul Bromberg, hace hincapié en que el imaginario de la ciudad es un imaginario de clase media, caracterizado por tender a un integrismo. Al respecto véase entrevista a Paul Bromberg, anexo 22.
- ⁷² Datos de estudio Hábitos y Consumo de Medios Urban & Associates, publicados en *revista Dossier, Publicidad y mercadeo*, año 4. Pág. 4.1
- ⁷³ Véase GUTIERREZ SANIN, Francisco. *La ciudad representada*. Tercer mundo editores, IEPRI. Colombia, 1998. Pág. 32-34.
- ⁷⁴ La figura de Antanas Mockus aparece en medio de una crisis de gobernabilidad enmarcada por el cuestionamiento público alrededor del manejo de la campaña presidencial de Ernesto Samper que afectó la legitimidad del sistema político y condujo a un descrédito de las instituciones públicas y a un escepticismo de la efectiva acción de gobierno respecto a las demandas ciudadanas.
- ⁷⁵ *Ibidem*. Pág. 34.
- ⁷⁶ El éxito de A. Mockus en su aspiración de llegar a la Alcaldía Mayor de Bogotá se refleja en el hecho que al enfrentarse a personalidades políticas como Enrique Peñalosa, alcanzó el cargo de Alcalde con aproximadamente 500.000 votos, más del doble de su principal contrincante, E. Peñalosa, quien obtuvo cerca de 230.000 votos.
- ⁷⁷ FRANKY MÉNDEZ, Pablo. *Cultura ciudadana: la experiencia de Santafe de Bogotá 1995-1997 estudios de casos*. Universidad de Chile. 1999. Pág. 18-19.
- ⁷⁸ *Ibidem*. Pág. 19.
- ⁷⁹ La pedagogía de Mockus, propia de su programa Cultura ciudadana en su primera administración, incluyó las siguientes acciones: tarjetas ciudadanas, mimos y cebras, ley zanahoria, prohibición de pólvora, plan desarme, desarme voluntario, jornadas de vacunación contra la violencia, policías formadores de ciudadanos, jornada "Re"(conciliación) y solución pacífica de conflictos, **carta de civildad y semilleros de convivencia**, interrupción relación clientelista Gobierno-Concejo, Atención a paros y amenazas de paro, concertar para planear con participación, eventos culturales, ahorro de agua.
- ⁸⁰ La concentración en la cultura se encontró motivada en que a comienzos de la década de los 90, los ciudadanos desarrollaban sus acciones y relaciones, principalmente, bajo los determinantes de la regulación cultural, la cual se encontraba en franca lid con la regulación legal, de ahí el interés por fomentar el cumplimiento de las normas acompañado de un cambio en los comportamientos que chocaban con la convivencia, así como el de aumentar la capacidad de concertación y de solución pacífica de conflictos y la comunicación entre ciudadanos.
- ⁸¹ Se señala que se retoma como prioridad debido a que si bien durante la administración Peñalosa 1998-2000 se mantuvieron componentes de este objetivo en el componente de Seguridad y Convivencia del plan de desarrollo *Por la Bogotá que queremos* estos no fueron considerados como prioritarios por su administración.
- ⁸² Plan de Desarrollo de Bogotá *Formar ciudad, 1995-1997*.
- ⁸³ "la armonía entre ley, moral y cultura puede definirse con precisión como la conjunción entre (1) no aprobación moral ni cultural de comportamientos ilegales, (2) aprobación moral y cultural de las aprobaciones legales y (3) pluralismo moral y cultural" tomado de MOCKUS, Antanas; CORZO, Jimmy. *Dos caras de la convivencia. Cumplir acuerdos y normas y no usar ni sufrir violencia*. *En* Análisis Político, No 48 ene-abr 2003. Universidad Nacional de Colombia. Pág. 4.
- ⁸⁴ Para efectos de este texto se entenderá por estructura como el conjunto de "factores que dan forma a los fenómenos sociales y políticos" en donde los agentes son vistos como instrumentos de la misma. Tomada de VELÁSQUEZ GAVILANES, Raúl. *Bogotá: políticas públicas de gobierno local*. Centro editorial Javeriano CEJA. Bogotá, Colombia. 2003. Pág. 18-20.
- ⁸⁵ "Los políticos, los funcionarios públicos, los voceros de intereses sociales y los expertos en políticas también operan dentro de los términos del discurso político que estén vigentes en la nación en un momento dado, y los términos del discurso político tienen generalmente una configuración específica que presta legitimidad representativa a algunos intereses sociales más que a otros; traza los límites aceptados de la acción estatal, asocia acontecimientos políticos contemporáneos con interpretaciones determinadas de la historia natural y, define el contexto en el cual se entenderán muchos aspectos". Velásquez cita a P.Hall en VELÁSQUEZ GAVILANES, Raúl. *Bogotá: políticas públicas de gobierno local*. *Ibidem*. Pág. 145.
- ⁸⁶ PNUD. *Bogotá, una experiencia innovadora de gobernabilidad local*. Bogotá, Colombia. 2004. Pág. 21.
- ⁸⁷ Cabe señalar que esta imagen de continuismo no es una imagen totalmente compartida. Para el ex alcalde Paul Bromberg, el segundo gobierno de Mockus fue totalmente independiente del primero. Véase entrevista a Paul Bromberg, Op. Cit.
- ⁸⁸ Paul Bromberg. *Ibidem*.
- ⁸⁹ Cifras basadas en el Trabajo del Departamento de Gobierno Municipal que fue destacado para la documentación de la Experiencia Bogotá. *Ibidem*. Pág. 23.
- ⁹⁰ "Uno de ellos proponía, de un lado, una actualización del régimen de sanciones, planteando la actualización económica de varias de ellas, y la posibilidad de conmutarlas o cambiarlas por otras para darles más alternativas de cumplimiento; de otro lado, que se reconociera la unidad e identidad de un establecimiento de comercio a pesar de que en medio de un proceso policivo se le cambiara el nombre, si mantenía su esencia: la actividad, el lugar de funcionamiento, el propietario o administrador, y otras condiciones similares. El otro proyecto de reforma proponía crear un registro de infractores que permitiera saber si había reincidencia y entonces endurecer las penas, así como identificar y analizar ciertas tendencias de violación del Código. Ambos tenían un sentido claramente práctico" Tomado de MONCADA, Roberto. *La ciudad y sus normas*. *En* revista virtual www.univerciudad.net. programa Red Bogotá. Universidad Nacional de Colombia.
- ⁹¹ ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. *Informe De Cumplimiento De Compromisos Del Plan De Desarrollo Bogotá Para Vivir 2001 2003*. Bogotá, Colombia. 2003. Pág. 25.
- ⁹² MOCKUS, Antanas; MONTROYA, Soraya. Exposición de motivos proyecto de acuerdo 153 de 2002. Pág. 8
- ⁹³ Véase Entrevista a Hector Román. Anexo 23.

⁹⁴ URCUYO FOURNIER, Constantino. *Ciudadanía*. En www.ciapa.org/ciudadania.doc

⁹⁵ En este mensaje se resalta la idea de corresponsabilidad del ciudadano, el cual, si quiere ver resultados, debe hacer algo más que demandar al Estado. Esta situación se corrobora con los planteamientos del Presidente del Consejo de Justicia de la Secretaría de Gobierno Distrital, Hector Román, según el cual "el Código apunta a la corresponsabilidad, que era el objetivo de cultura ciudadana, la cultura ciudadana busca crear conciencia social, y cuando creamos esa conciencia social, buscamos una corresponsabilidad, es decir, no solo la autoridad es la responsable de hacer cumplir la norma, sino que, yo tengo que poner de mi parte para cumplir la norma". Véase Entrevista a Hector Román. Op. Cit.

⁹⁶ Libro I: normas generales; libro II: deberes y comportamientos para la convivencia ciudadana; libro III: poder, función, actividad, medios de policía, medidas correctivas, autoridades distritales de policía, competencias y procedimiento, Libro IV: Formación y cultura ciudadanas, estímulos a los buenos ciudadanos, asociaciones de convivencia ciudadana y tarjeta de compromiso de convivencia. El retirado libro V se denominaba *disposiciones finales, divulgación, tránsito de legislación, vigencia y derogatoria* cuyo contenido quedó signado en los títulos IV y V del libro IV del acuerdo definitivo.

⁹⁷ En la tabla de recolección de información correspondiente al registro de prensa se tiene que entre el 7 de julio y el día 20 del mismo mes se publicaron unas *cápsulas informativas* ubicadas en la parte inferior de los titulares de la sección Bogotá en los cuales se daban algunos *tips* respecto al contenido del nuevo Código de policía, al no ser consideradas como un artículo de prensa no se tuvieron en cuenta para el análisis pese a estar señaladas en la matriz de recolección.

⁹⁸ Entendido como intencionalidad del Nuevo Código de Policía.

⁹⁹ El indicador de Budd parte del establecimiento de una escala de interés respecto a la importancia atribuida, por parte del medio, a cada noticia, para el caso la escala se aplica a los diferentes tipos de artículo, donde es posible encontrar seis niveles, siendo 1 el que representa menor importancia y 6 una gran importancia por parte del medio respecto al tema. La correspondencia entre el nivel y el tipo de artículo se da como sigue: 1: breve; 2: Artículo interno de sección; 3: Artículo principal de sección; 4: artículo complementario; 5: entrevistas; 6: Otros (editoriales, notas especiales, etc.). Basado en BUDD, Richard; THORP, Robert; DONOHEW, Lewis. *Content Analysis of Communications*. Ed. Macmillan Company. New York. Estados Unidos de América. 1967. Pág. 95.

¹⁰⁰ El título VI del libro II está dedicado exclusivamente a Espacio público, en el cual se desarrollan 23 artículos referentes a protección del espacio público, identificación del mismo, sus formas de contaminación, la disposición y de residuos sólidos, y escombros y desechos de construcción, la publicidad exterior.

¹⁰¹ "Janis and Fadner have evolved a statistical concept for measuring imbalance called the Coefficient of imbalance. (...) is designed so that it will always. 1. increase in the positive direction when the frequency of units of favorable content increases. 2. increase in negative direction when the frequency of units of unfavorable content increases. 3. Equal zero if all the units content are neutral or if there is non relevant content. 4. equal zero if the number of units of favorable content are equal to the number of units of unfavorable content". Véase Budd, Richard, Op. Cit. Pág. 55-56.

¹⁰² Si bien es cierto que el Honorable Concejo del Distrito Capital hace parte del aparato administrativo de la ciudad de Bogotá, se hace necesario considerarlo escindido de la Alcaldía Mayor en la medida que el periódico El Tiempo les da un tratamiento diferenciado.

¹⁰³ Considero que el Código pudo haber transformado coyunturas como la del atentado al Notal en altavoces para hacer evidente la necesidad de generar consensos alrededor del desarrollo de la convivencia para vivir en comunidad

¹⁰⁴ Es importante señalar que otras estrategias comunicativas de las administraciones de Mockus sí tuvieron el impacto deseado. Para el caso véase OLIVELLA, Ana María. *Los procesos de comunicación gubernamental: el caso del programa cultura ciudadana desarrollado durante la primera administración de Antanas Mockus 1995-1997*. Op. Cit.

¹⁰⁵ Entrevista a Héctor Román. Op. Cit.

¹⁰⁶ En los procesos de mejoramiento continuo se ha considerado importante al sensibilización de la organización, y se encuentra encaminada a capacitar y educar a la gente "en cuanto a los conceptos básicos, se les muestran experiencias favorables y exitosas en otras empresas del mismo sector, y se le comienza a dar la oportunidad de participar en el grupo de mejoramiento". PARRA FIERRO, Mauricio. *La gerencia del mejoramiento continuo: alternativa clave para el sector público*. En CÁRDENAS, Hernan; ZAMBRANO, William (comp.). *Gobernabilidad y Reforma del Estado*. Consejería Presidencial para la Modernización del Estado, Asociación Colombiana para la Modernización del Estado. 1994. Pág. 490.

¹⁰⁷ Publicación del Código en directorios telefónicos, impresión de ejemplares de distribución gratuita del Código, seminarios, foros, con un costo de 900 millones de pesos.

¹⁰⁸ Sobre este punto, Bromberg atribuye el *fracaso* del Código de policía a la imposibilidad de administrar el Código por parte de quienes lo habían formulado, situación que se encontró condicionada por el corto tiempo que se tuvo para tal fin. Véase Entrevista a Paul Bromberg. Op. Cit.

BIBLIOGRAFÍA

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Incola; PASQUINO, Gianfranco. *Diccionario de política*. Siglo XXI editores. Séptima edición. México, México. 1995.

BORRÁT, Hector. *El periódico, actor político*. Ed. Gustavo Gili. Barcelona, España. 1989

BUDD, Richard; THORP, Robert; DONOHEW, Lewis. *Content Analysis of Communications*. Ed. Macmillan Company. New York. Estados Unidos de América. 1967.

CÁRDENAS, Hernan; ZAMBRANO, William (comp.). *Gobernabilidad y Reforma del Estado*. Consejería Presidencial para la Modernización del Estado, Asociación Colombiana para la Modernización del Estado. 1994

DOWSE, Robert; HUGHES, John. *Sociología política*. Alianza editorial. Madrid, España. 1999.

FRANKY MÉNDEZ, Pablo. *Cultura ciudadana: la experiencia de Santafe de Bogotá 1995-1997 estudios de casos*. Universidad de Chile. 1999.

GUTHIER, Gilles; GOSSELIN, André; MOUCHON, Jean (Comp.). *Comunicación y política*. Editorial Gedisa. Barcelona, España. 1995.

GUTIERREZ SANIN, Francisco. *La ciudad representada*. Tercer mundo editores, IEPRI. Colombia, 1998.

IZURIETA, Roberto; PERINA, Rubén; ARTERTON, Christopher. *Estrategias de comunicación política para los gobiernos*. George Washington University. Editorial Ecuador . Quito, Ecuador. 2001.

MARTÍN-BARBERO, Jesús. *De los medios a las mediaciones comunicación, cultura y hegemonía*. Convenio Andrés Bello. Quinta edición. Bogotá, Colombia. 2003.

MOCKUS, Antanas; CORZO, Jimmy. *Dos caras de la convivencia. Cumplir acuerdos y normas y no usar ni sufrir violencia*. En Análisis Político, No 48 ene-abr 2003. Universidad Nacional de Colombia.

MONCADA, Roberto. *La ciudad y sus normas*. En revista virtual www.univerciudad.net. programa Red Bogotá. Universidad Nacional de Colombia.

MORENO PARRA, Andrea Ximena. *Cultura ciudadana y confianza. Administración de Antanas Mockus en Santafe de Bogotá 1995-1997*. Trabajo de grado para optar por el título de politóloga. Pontificia Universidad Javeriana. 2000.

MUÑOZ, Alejandro; MONZÓN, Cándido; ROSPIR, Juan Ignacio; DADER, José Luis. *Opinión pública y comunicación política*. Editorial Eudema. Madrid, España. 1992.

NANDA, SERENA. *Antropología Cultural*. Grupo editorial Iberoamérica. México, México.

OLIVELLA, Ana María. *Los procesos de comunicación gubernamental: el caso del programa cultura ciudadana desarrollado durante la primera administración de Antanas Mockus 1995-1997*. Trabajo de grado para optar por el título de politóloga. Pontificia Universidad Javeriana. 2004.

PEREZ, Teodoro. *Convivencia solidaria y democrática: nuevos paradigmas y estrategias pedagógicas para su construcción*. ISMAC. Bogotá, Colombia. 2001.

PIZANO, Lariza. *Aproximación en la cultura política en Bogotá*. . Ed. Uniandes. Bogotá, Colombia. 2001.

PNUD. *Agenda para el fortalecimiento de la gobernabilidad local en América Latina*. Bogotá, Colombia. 2004.

URCUYO FOURNIER, Constantino. *Ciudadanía*. En www.ciapa.org

VELÁSQUEZ GAVILANES, Raúl. . *Bogotá: políticas públicas de gobierno local*. Centro editorial Javeriano CEJA. Bogotá, Colombia. 2003.

Revistas

Revista Dossier, Publicidad y mercadeo, año 4. 1998.

Documentos Oficiales

Acuerdo 79 de 2003. Nuevo Código de policía de Bogotá.

Decreto 295 de 1995. Plan de Desarrollo de Bogotá *Formar ciudad, 1995-1997*.

Decreto 440 de 2001. Plan de Desarrollo de Bogotá. *Bogotá, para vivir todos del mismo lado*. 2000-2004

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. *Informe De Cumplimiento De Compromisos Del Plan De Desarrollo Bogotá Para Vivir 2001 2003*. Bogotá, Colombia. 2003.

MOCKUS, Antanas; MONTOYA, Soraya. Exposición de motivos proyecto de acuerdo 153 de 2002.

MOCKUS, Antanas; MONTOYA, Soraya. Proyecto de Acuerdo 153 de 2002.

Revistas virtuales

Revista Mexicana De Comunicación. www.mexicanadecomunicacion.com.mx

Revista virtual www.univerciudad.net. programa Red Bogotá. UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA.

ANEXOS

Gráficas y Tablas explicativas

Anexos 1 a 11

Anexo 1

Tabla comparativa entre Cultura cívica y Cultura Ciudadana

Cultura Política	
Cultura Cívica	Cultura Ciudadana
Su objetivo es la estabilidad democrática	Su objetivo es la convivencia urbana, el respeto de los bienes públicos, el reconocimiento de deberes y derechos, y generar sentido de pertenencia.
No requiere de la participación entera de todos los ciudadanos	Demanda la participación activa de la mayoría de los individuos de la comunidad. La participación se comprende como un proceso que no se puede dejar en manos de pocos.
Requiere el desarrollo de la educación formal	Requiere el desarrollo de la educación formal, no formal e informal
El grado de implicación del ciudadano se da por aspectos educacionales o socioculturales	Se ve afectada por aspectos educacionales o socioculturales

Diferencias entre cultura cívica y cultura ciudadana. *(Basada en la propuesta de Ximena Moreno)*

Anexo 2

Tabla comparativa entre los tres sistemas de regulación humana

REGULACIÓN	LEGAL	MORAL	CULTURAL
FORMA	Explícita, escrita, vigencia definida (cuándo, dónde)	Implícita o reconstruida por reflexión. Alcance: propia vida	Incorporada en actitudes y comportamientos. Tabúes. Hábitos.

			Vigencia: contexto/grupo
FUENTE DE AUTORIDAD	Voluntad popular----- constitución-----ley----- otras disposiciones	Propia persona. Fuentes: padres, maestros, arte, ...	Pasado o comunidad. Condición (y signo) de pertenencia.
GRATIFICACIÓN	Pocos estímulos: distinciones, exenciones. Reestablecimiento de un derecho 8igualdad9	Satisfacción moral. Ampliación del sentido por reflexión y comunicación.	Reconocimiento, atención, felicitación "tener en cuenta". Ampliación del sentido de la comunicación.
SANCIÓN	Castigo previsto explícitamente (multa, cárcel, ...)	Culpa, malestar interno, tensión sobre identidad personal.	Vergüenza, exclusión, mancha sobre imagen social
Aplica	Autoridad expresamente facultada que sigue proceso previsto	Propia conciencia (figuras de autoridades interiorizadas)	Grupo o comunidad, sus voceros, sus miembros.
Repara	Cumplimiento de sanción aplicada	Arrepentimiento, propósito de cambio y logros en el mismo.	Disculpas, perdón, rito de expiación, cambio visible de comportamiento.
ARGUMENTACIÓN	Al legislar y al aplicar la norma (juicio, acción de tutela) se invocan razones de una manera abierta a la discusión)	Diálogo interno, autorreflexión, facilitados por el tratamiento de dilemas morales en discusiones y por el arte.	Invocación del "siempre ha sido así" o "es parte de nuestra identidad"
INVOCACIÓN CENTRAL	Derechos	Deberes, emociones morales	Identidad. Hábitos y creencias.
SISTEMATIZACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN	Constitución. Códigos. Filosofía del derecho: iusnaturalismo, procedimentalismo, etc.	Ética, muy diversas escuelas.	Investigación antropológica. Literatura costumbrista. Urbanidad. Reivindicación de la identidad.
PLURALISMO	La ley varía según país y época. Es una sola en un momento dado para una jurisdicción dada. Crecen mínimos comunes por un derecho internacional con mecanismos aún imperfectos de aplicación	Imperativo de coherencia personal. Construcción de integridad a lo largo de la vida (Köhlberg). Reto: combinar una moral fuerte con la capacidad de admirar morales fuertes distintas <i>pluralismo no significa "todo vale"</i>	Reto: transición de identidad basada en exclusión y desprecio a otras culturas a identidad compatible con respeto y admiración por otras culturas

Tomada de MOCKUS, Antanas. *Armonizar ley, moral y cultura. Cultura ciudadana, prioridad de gobierno con resultados en prevención y control de violencia en Bogotá, 1995-1997.*

Anexo 3

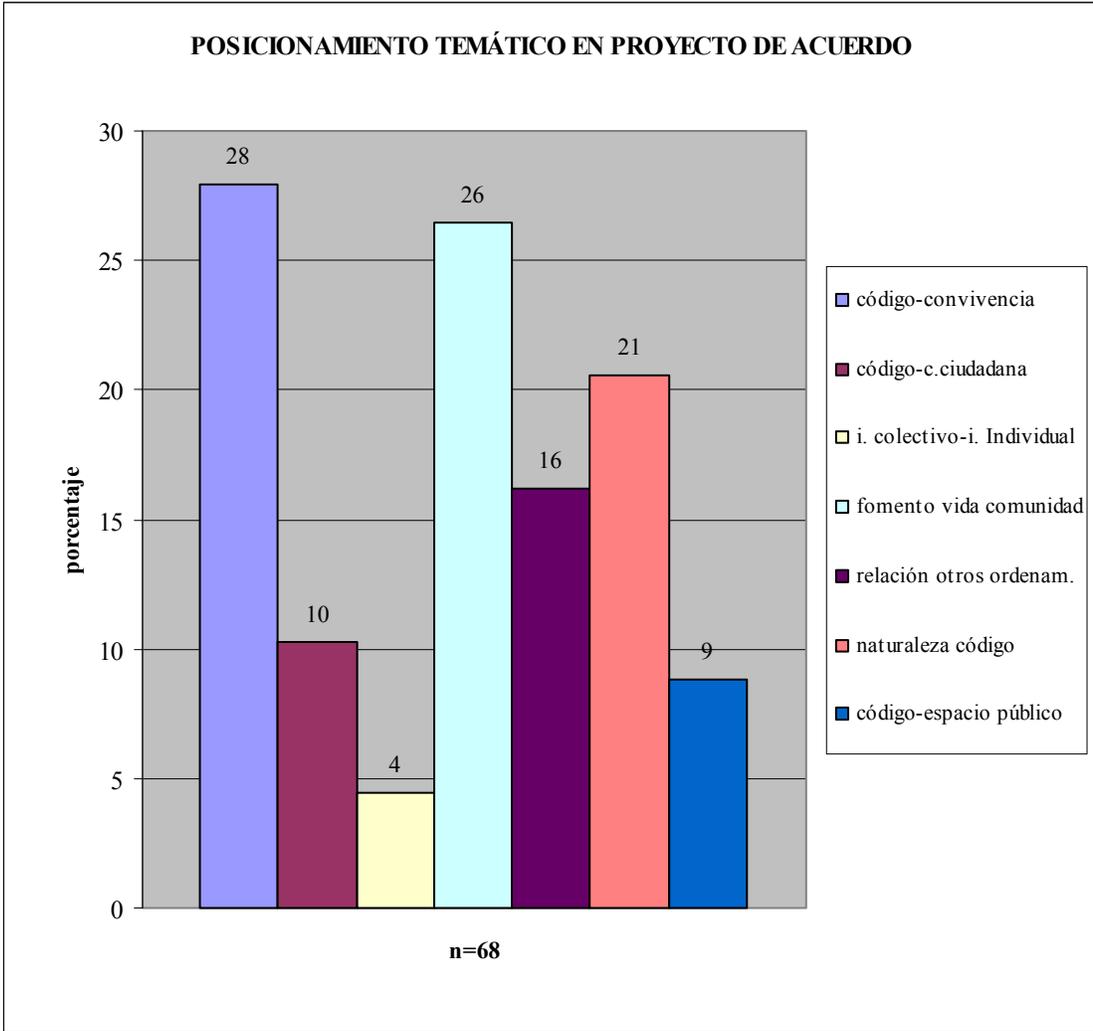
Tabla de presencia temática en la exposición de motivos del proyecto de acuerdo 153 de 2002

Temas	Código	Cantidad	Proporción

Código-convivencia	1	19	0,28
Código-cultura ciudadana	2	7	0,10
Interés Colectivo-interés. Individual	3	3	0,04
Fomento vida comunidad	4	18	0,26
Relación otros ordenamientos	5	11	0,16
Naturaleza código	6	14	0,21
Código-espacio público	7	6	0,09

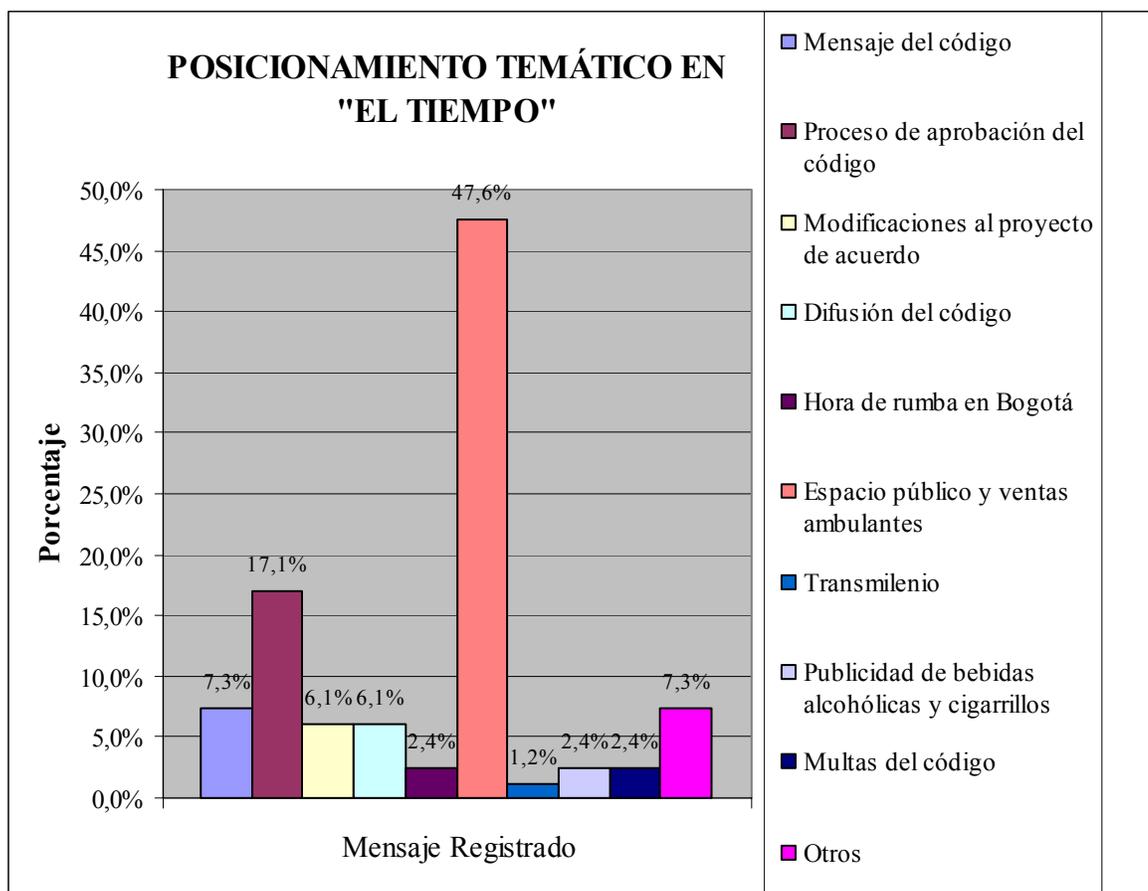
Anexo 4

Gráfica de posicionamiento temático en el proyecto de acuerdo 153 de 2002



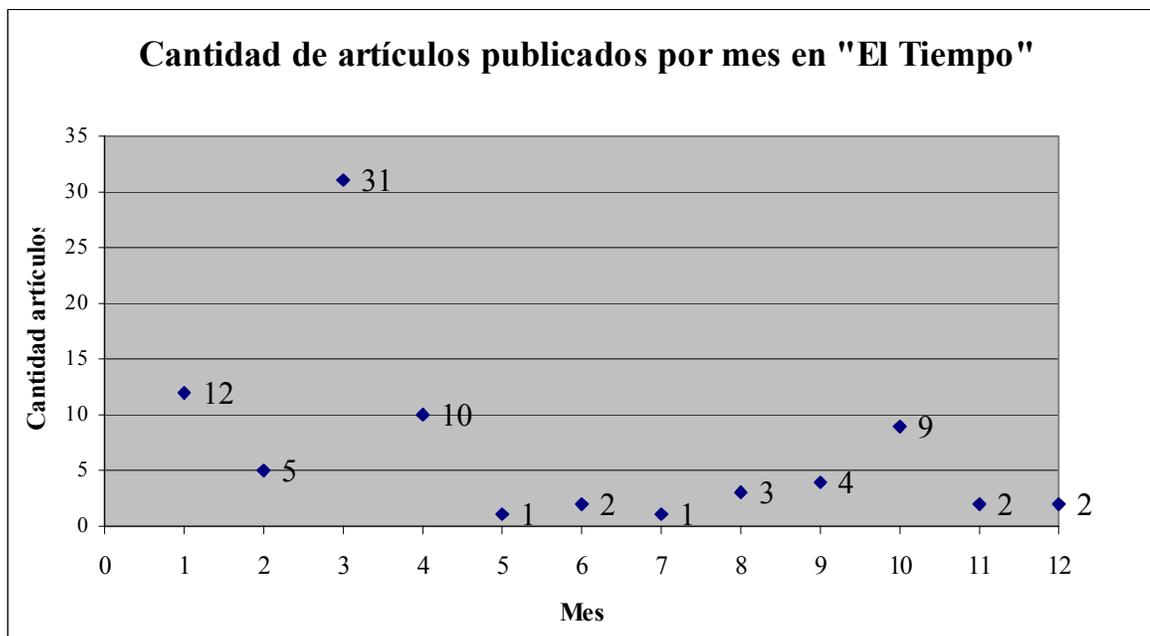
Anexo 5

Gráfico posicionamiento temático en El Tiempo



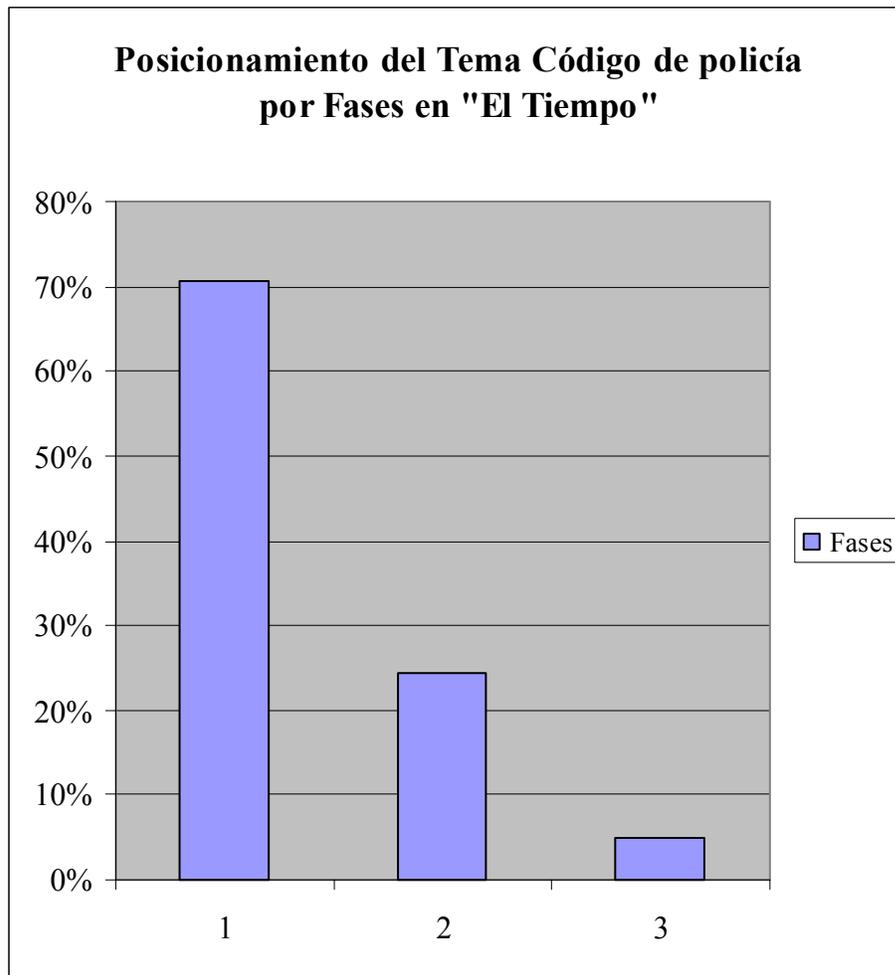
Anexo 6

Gráfico de registro por meses



Anexo 7

Gráfico Posicionamiento del tema Código de Policía por fases en El Tiempo



Donde

1. Octubre-Enero
2. Febrero-Julio
3. Agosto-Septiembre

Anexo 8

Tabla Índice de Budd

tipo artículo	Código (p)	Cantidad (q)	Valoración (m)
Breve	1	14	14
Artículo Interno	2	36	72
Artículo Ppal	3	23	69
Artículo complem.	4	4	16
Entrevista	5	3	15
Otros	6	2	12
total	2,414634146	82	198

Fórmula índice de Budd:

$$IB: \Sigma (m) / N$$

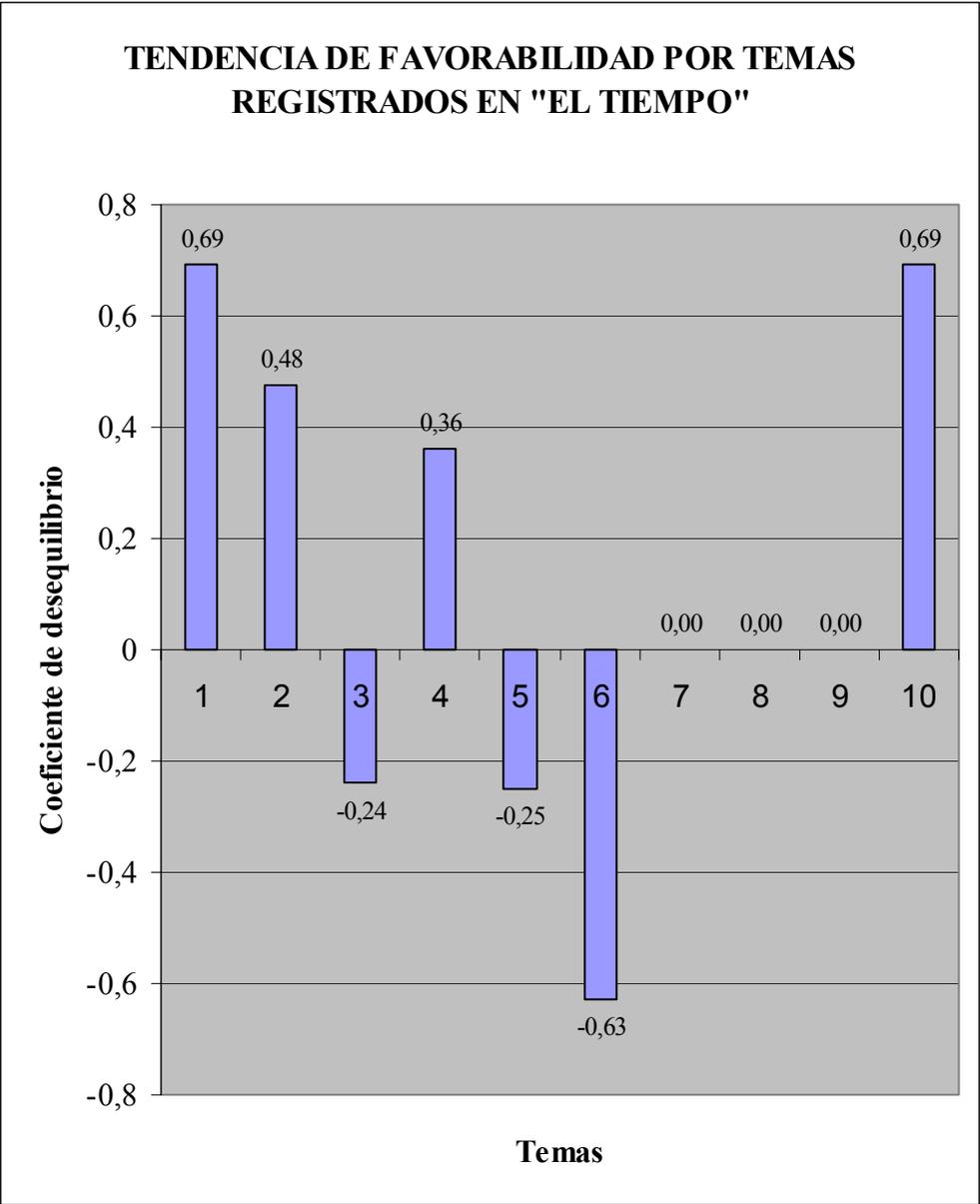
Dónde:

$$m= p*q$$

$$N= 82$$

Anexo 9

Gráfico de Tendencia de favorabilidad por temas registrados en El Tiempo

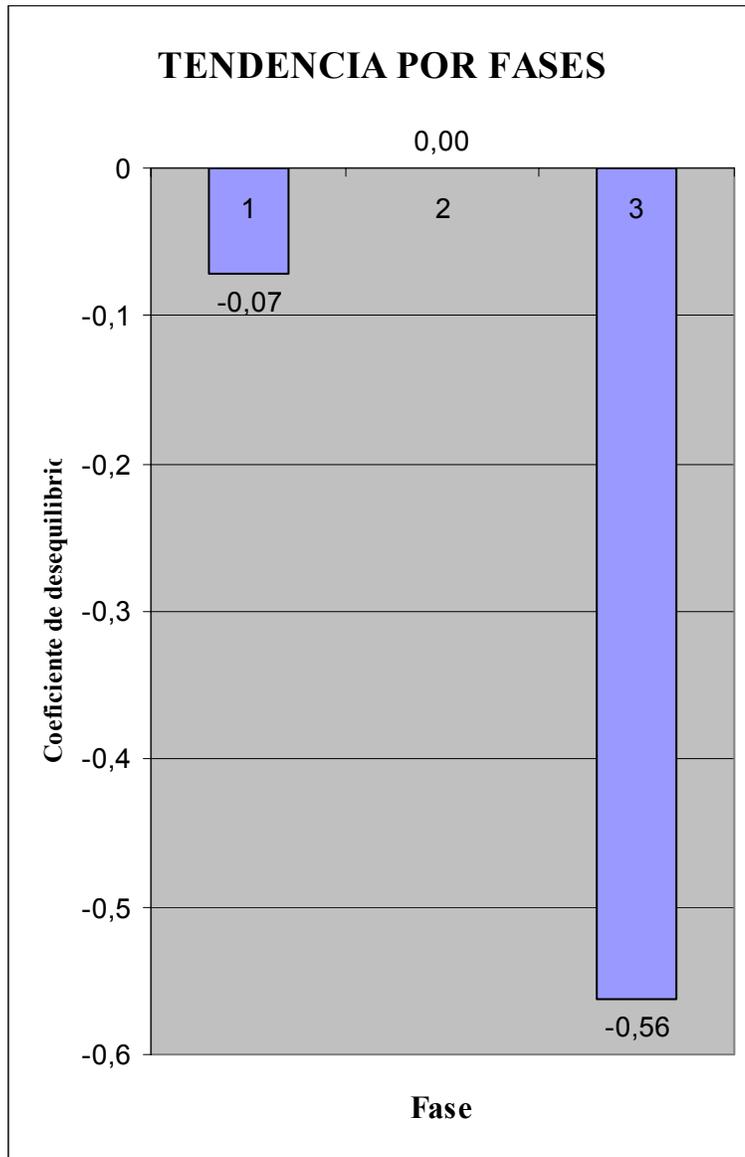


Donde:

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> 1. Mensaje del código 2. Proceso de aprobación del código 3. Modificaciones al proyecto de acuerdo 4. Difusión del código 5. Hora de rumba en Bogotá | <ul style="list-style-type: none"> 6. Espacio público y ventas ambulantes 7. Transmilenio 8. Publicidad de bebidas alcohólicas y cigarrillos 9. Multas del código 10. Otros |
|--|--|

Anexo 10

Grafico de Tendencia de El Tiempo por fases



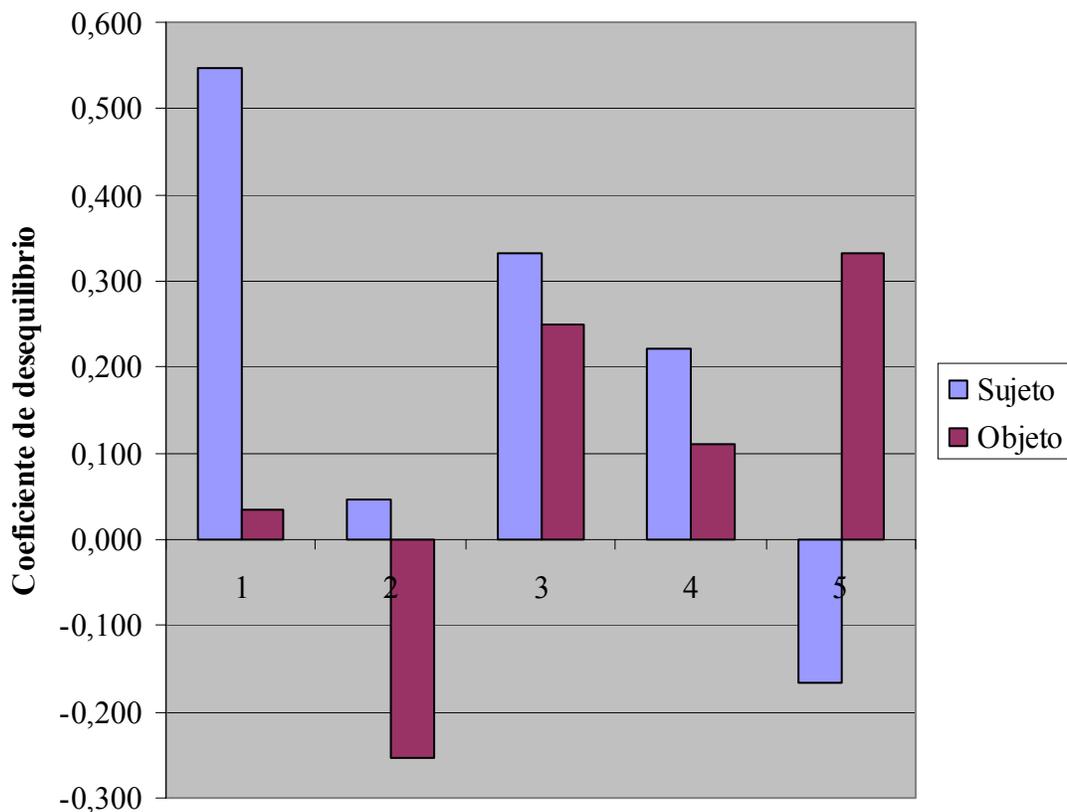
Donde

1. Octubre-Enero
2. Febrero-Julio
3. Agosto-Septiembre

Anexo 11

Tendencia de favorabilidad de El Tiempo, por actores

TENDENCIAS DE FAVORABILIDAD EN "EL TIEMPO", POR ACTORES



Donde:

Código	Actor
1	Administración
2	Concejo
3	Sociedad Civil Organizada
4	Entidades Estatales no Distritales
5	Ciudadanos

**Matrices de recolección de Información para el análisis de
contenido**

Anexos 12-14

Anexo 12
Temas en Exposición de Motivos de Proyecto de Acuerdo 153 de 2002

Tabla de recolección de información

Unidad de análisis: mensaje Nuevo Código de Policía

Fuentes: Documentos oficiales

1:relación código-convivencia; 2:relación código-cultura ciudadana; 3:interés colectivo sobre individual en el código; 4:relación código-fomento vida en comunidad; 5:relación código-otros ordenamientos; 6:naturaleza código; 7:relación código-espacio público

Documento	Temas	Correspondencia
Exposición de motivos Código de policía. Proyecto de acuerdo 153 de 2002	<p>Introducción</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bien común y convivencia como preocupaciones fundamentales de toda sociedad • La vida en comunidad da forma a la libertad individual • El código serviría para revivir sentimiento de comunidad • Bogotá es un espacio público y no la sumatoria de espacios privados • La privación de la libertad sólo puede darse cuando autoridad judicial competente así lo decida • Necesaria correspondencia con el Código Nacional de Policía • El Distrito un puede frenar al actualización de sus regulaciones territoriales esperando cambios en las del nivel nacional • Las reglas de convivencia son las que desarrollan la cultura ciudadana • El código de policía es el conjunto de reglas que determinan la convivencia ciudadana • Las normas de policía son normas de convivencia • Las reglas de convivencia son las que mayor actualización requieren obedeciendo a las transformaciones de la ciudad. • El poder de policía busca mantener el orden público en aras de la convivencia social <p>Presentación del proyecto.</p> <p>¿Por qué Bogotá D.C. Necesita un nuevo Código de policía?</p>	<p>1</p> <p>4</p> <p>4</p> <p>3</p> <p>5</p> <p>5</p> <p>5</p> <p>2</p> <p>1</p> <p>1</p> <p>1</p> <p>1</p>

	<ul style="list-style-type: none"> • El orden público se manifiesta en la tranquilidad, seguridad y salubridad en la ciudad 4 • Las autoridades municipales son las encargadas de mantener el orden público 1 • La vida comunitaria se manifiesta principalmente en el espacio municipal 4 • La policía administrativa tiene un carácter preventivo 6 • El orden público implica la regulación del espacio público 7 • Al municipio le corresponde organizar su territorio, de ahí que afecte el espacio público 7 • Hay un desconocimiento del Código de Policía, afectándose las relaciones urbanas y rurales 4 • El nuevo código permitiría dar a Bogotá reglas nuevas, aplicables, de fácil difusión para constituir las en manual de convivencia. 1 • Las reglas de convivencia deben ser concertadas con al ciudadanía, conocidas por la misma y que las adopte como suyas para lograr una identificación con el propósito de las mismas 1 • Las reglas de convivencia deben encaminarse al fomento de la autorregulación 6 • No se necesita un código sancionatorio de conductas contravencionales, se requiere un compendio de reglas de convivencia 6, 2 • El nuevo código responde al nuevo enfoque y desarrollo de la cultura ciudadana en las últimas décadas. 1 • Las reglas de convivencia deben ser visibles en la ciudad y reflejarse en su cotidianeidad 4 • Las normas de convivencia deben promover progreso y bienestar todos. 4 • El nuevo código crea el clima apropiado para la productividad y el desarrollo sostenible y continuado. 6, 1 	
	<p>Competencia del concejo</p>	

	<p>distrital para el Expedir código.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El poder de Policía es la facultad de regular la libertad de los ciudadanos, mediante actos generales e impersonales, con fines de convivencia social. • el poder de Policía reside en forma exclusiva en el Congreso de la República, existe un poder de Policía residual o subsidiario en la órbita territorial, que es el que tienen las Asambleas y el Concejo del Distrito Capital para expedir reglamentos departamentales de Policía que complementen las disposiciones nacionales regulen las actividades de los ciudadanos no prescritas en las normas nacionales, en aras al mantenimiento del orden público, dentro del marco de la Constitución y la ley. 	<p>5</p> <p>5,1</p>
<p>Proceso de concertación, consulta y Participación ciudadana</p>		<ul style="list-style-type: none"> • La función de Policía es la facultad de las autoridades administrativas para hacer cumplir las disposiciones dictadas en ejercicio del poder de Policía, dentro del marco de la Constitución y la ley, y de escoger los medios más benignos y favorables para proteger los derechos fundamentales frente a peligros y amenazas para la convivencia. • El Código de policía pretendería resolver los problemas cotidianos de la convivencia ciudadana 	<p>1</p> <p>6</p> <p>6</p>
<p>Marco constitucional, legal y Reglamentario</p>		<ul style="list-style-type: none"> • La formulación del código se inicia en la 1ª administración Mockus con los semilleros de convivencia • Para la formulación del código se hizo de modo participativo con 917 entidades y asociaciones consultadas • Se muestra el sustento jurídico para la formulación de normas de convivencia 	<p>5</p> <p>1</p>
<p>Contenido Del Proyecto.</p>		<p>PREÁMBULO</p> <ul style="list-style-type: none"> • manifiesta la voluntad de los habitantes, visitantes y moradores de Bogotá, D.C. de adoptar y respetar las reglas que en el Código de Policía de Bogotá D.C. – Reglas de Convivencia Ciudadana, • El código se establece para la convivencia en el Distrito, por convicción, y para lograr una Ciudad y una vida mejores. <p>LIBRO PRIMERO</p>	<p>1,4</p> <p>2</p> <p>5</p>

		<ul style="list-style-type: none"> • contiene las normas generales del Proyecto, es el compendio de los aspectos generales y orientaciones de las reglas de convivencia, de acuerdo con contenidos de cultura ciudadana; 6 • Precisa alcances del poder, la función, la actividad y los medios de policía, aclara las 21 competencias para regular la materia, para que las autoridades de Policía puedan ejercer las funciones que les adscriben la Constitución y las leyes en desarrollo del poder de Policía y para hacer cumplir estas regulaciones. 1 <p>LIBRO SEGUNDO 4</p> <ul style="list-style-type: none"> • Determina los comportamientos favorables a la convivencia y cómo -si no los asumimos- nos haremos acreedores a la aplicación de medidas correctivas. 4 • Establece los deberes generales que implican el fundamento axiológico del comportamiento y el deber ser de la convivencia como un ideal que debemos alcanzar. 4, 7 • Se precisan los comportamientos que se deben asumir para que haya solidaridad, tranquilidad, seguridad y salud pública para que las relaciones de vecindad se desarrollen respetuosamente y conduzcan a una mejor calidad de vida, señalando la responsabilidad de cada persona en el mantenimiento de cada uno de estos comportamientos. 7 • Se establecen las reglas necesarias para la protección de las poblaciones vulnerables. 4,7 • Señala comportamientos para la conservación del ambiente, para proteger los recursos naturales del distrito capital que son de sus habitantes y generaciones futuras, resaltando la importancia del espacio público. 7 • Dedicar un título a la protección del espacio público, que pertenece a todos, y que, por tanto, se debe aprender a disfrutar, sin invadirlo o privar a los demás de hacerlo. 3,4 • Señala reglas para la movilidad, contiene las reglas para los peatones, los pasajeros y los conductores y una protección especial para las niñas y los niños peatones. regula el sistema transmilenio y las ciclorrutas. 4 • Señala reglas para la protección del patrimonio cultural . 1 <p style="text-align: right;">6</p>
--	--	---

		<ul style="list-style-type: none"> • Establece reglas para la libertad de industria y comercio, mediante la protección de los ciudadanos en establecimientos comerciales, en los sitios de recreación, en su calidad de consumidores y usuarios, permitiendo la competencia comercial adecuada en los parqueaderos • Hay disposiciones que brindan seguridad a los ciudadanos en juegos, rifas, concursos, chance y espectáculos públicos <p>LIBRO TERCERO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Establece medidas correctivas que se deberán aplicar a quienes no ajusten sus comportamientos a las reglas de convivencia. • se trata fundamentalmente de un Código de Convivencia cuyo objeto es el de prevenir riesgos, no de un estatuto que prevea conductas contravenionales o cuasi delictivas. • El Concejo del Distrito puede definir los comportamientos contrarios a la convivencia y las medidas correctivas que les deben ser aplicadas. • El Concejo Distrital no puede modificar ni contratar los temas materia de regulación del Código Nacional de Policía. • Se determinan quiénes son las AUTORIDADES DISTRITALES DE POLICIA y cuáles son sus competencias: - La primera autoridad de Policía es el ALCALDE MAYOR. Además de las facultades que en esta materia le confieren la Constitución y la ley, el Proyecto le atribuye otras dirigidas a garantizar la convivencia en el marco de la cultura ciudadana. - CONSEJO DE JUSTICIA, que conoce en segunda instancia de los recursos de apelación sobre decisiones proferidas por los Alcaldes Locales y en algunos casos por los Inspectores de Policía. - ALCALDES LOCALES son las autoridades que se ocupan de los problemas de convivencia en las localidades, dirimen conflictos y aplican las medidas dictadas por el Concejo Distrital y por el Alcalde Mayor, para garantizarla. - INSPECTORES DE POLICIA ZONA URBANA Y ZONA RURAL son las autoridades de 	<p>5</p> <p>5</p> <p>6, 2</p> <p>5</p> <p>1,2</p> <p>2</p>
--	--	---	--

	<p>La redacción y el lenguaje utilizados.</p> <p>El proyecto de código no es solo un Manual pedagógico de Cultura Ciudadana para la convivencia (...)</p>	<p>Policía de primera instancia. Aplican las medidas tomadas por el Concejo Distrital y el Alcalde Mayor para garantizar la convivencia en el marco de la cultura ciudadana.</p> <ul style="list-style-type: none"> - COMANDANTES y SUBCOMANDANTES DE ESTACIÓN y los MIEMBROS DE LA POLICÍA NACIONAL su competencia fundamental radica en el ejercicio de la actividad de Policía, que es la ejecución de lo ordenado a través del poder y la función de Policía, para lo cual deben utilizar los medios de Policía, que son los mecanismos previstos en el Código para reparar los daños ocasionados por los comportamientos contrarios a la convivencia. • Se señala el procedimiento que se deberá seguir para el trámite de las quejas presentadas cuando alguna persona incurra en comportamientos contrarios a la convivencia ciudadana. <p>LIBRO CUARTO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Trata los temas de la formación ciudadana y la cultura ciudadana, los estímulos a los buenos ciudadanos, las asociaciones de convivencia y la tarjeta para compromisos de convivencia. • Señala que los instrumentos allí señalados son para la formación en cultura ciudadana. <p>LIBRO QUINTO</p> <ul style="list-style-type: none"> • contiene las disposiciones finales sobre divulgación del estatuto, tránsito de legislación, vigencia y derogatoria, necesarias en todos los documentos jurídicos. • Se indica que en todo el proyecto se señala la importancia de autorregular el comportamiento para el bien propio y de los demás. • Las normas del código son el producto de la autorregulación, por lo cual se requiere superar la cultura “del más vivo” que trata de sacar ventajas adicionales a las de los demás, rompiendo el equilibrio social. • El bienestar general está por encima del interés particular. • Se buscó que el lenguaje utilizado fuera sencillo, igual a los que se utilizan en la 	<p>5</p> <p>4</p> <p>4</p> <p>3</p> <p>6</p> <p>6, 2</p> <p>4</p> <p>6</p> <p>6</p> <p>6</p> <p>1</p> <p>4</p>
--	---	---	--

	<p>conversación coloquial para su fácil comprensión.</p> <ul style="list-style-type: none">• El Código es un estatuto fundamentalmente preventivo y pedagógico, en el cual la finalidad de castigar queda colocada en último término y sólo opera ante el fracaso en la obtención de los fines perseguidos por la cultura ciudadana.• Se quiere hacer del código algo común.• Los medios coercitivos garantizan la convivencia social• El código es la expresión de la voluntad general de los ciudadanos• Lo correctivo se acompaña de lo pedagógico• el Código de Policía podría solucionar problemas de convivencia y serviría para prevenir comportamientos que la perturben• El código es el primer eslabón correctivo de las conductas antisociales	
--	---	--

Anexo 13

Tabla comparativa: Proyecto de acuerdo 153 de 2002 y Acuerdo 079 de 2003

Comparación entre Proyecto y Código de Policía Aprobado		
Apartado	Proyecto de acuerdo 153 de 2002	Acuerdo 79 de 2003
	El proyecto contemplaba un preámbulo que señalaba que el código era de iniciativa de los habitantes del distrito capital y se les atribuía a estos su autoría	Retira el preámbulo
Libro 1	<p>Señala 12 principios en los que se fundamenta el código, en los que se resalta el valor de la vida digna y saludable, la protección de la niñez, la libertad y autorregulación, respeto por la diversidad y diferencia, prevalencia del interés general, pertenencia a la ciudad, solidaridad y confianza como fundamentos de la convivencia, solución de conflictos mediante diálogo y conciliación, la responsabilidad de todos para preservar bienes y espacios públicos y la vocación de servicio de las autoridades.</p> <p>En su objeto y finalidad se señala el Desarrollo de la cultura ciudadana y la conciliación con ajuste a las reglas de convivencia ciudadana traducidas en la capacidad del ciudadano de celebrar acuerdos, reconocerlos y cumplirlos; Establecimiento del marco jurídico dentro del cual el Alcalde Mayor, como primera autoridad de policía, ejerce la potestad reglamentaria en esta materia; Atender y promover las condiciones que favorezcan el desarrollo humano sostenible; Determinar los comportamientos que sean favorables a la convivencia ciudadana y conduzcan a la autorregulación; Establecer la competencia de cada una de las Autoridades de Policía del Distrito Capital de Bogotá.</p> <p>En lo que respecta a deberes ciudadanos se establece: obediencia a la constitución, las leyes y los reglamentos, Respeto de los derechos y las libertades de las demás personas y ejercer los propios en el marco de la ley; Protección de niños, jóvenes, respeto a la vida privada, actuar de manera humanitaria en situaciones de calamidad, respeto por los símbolos de la ciudad, respeto por el espacio y</p>	<p>Señala 15 principios del código y 7 valores de la convivencia ciudadana que comprenden los 12 principios señalados en el proyecto, pero 6 fueron incluidos en la primera categoría y 6 en la segunda (pertenencia a la ciudad, La confianza como fundamento de la seguridad, solución de los conflictos mediante el diálogo y la conciliación, responsabilidad de todos en la conservación del ambiente, el espacio público, la seguridad y el patrimonio cultural, fortalecimiento de estilos de vida saludable, la vocación de servicio y el respeto de las autoridades distritales)</p> <p>Al objeto y finalidad definitivos se añadieron tres más, a saber El cumplimiento de los deberes; Determinar mecanismos que permitan definir la responsabilidad de las Autoridades de Policía del Distrito Capital de Bogotá y Lograr el respeto de los derechos fundamentales, derechos económicos, sociales y culturales, y de los derechos colectivos y del ambiente, así como de los demás derechos reconocidos en tratados y convenios internacionales ratificados por el Estado Colombiano.</p> <p>Respetó lo establecido en el proyecto.</p>

	<p>bienes públicos, protección del ambiente, respeto de la movilidad, colaborar con autoridades para mantenimiento de la convivencia y participar en asuntos locales y distritales.</p> <p>Referente a deberes de las autoridades de Policía del Distrito Capital se señala el cumplimiento y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los Acuerdos Distritales, los reglamentos y las demás disposiciones distritales; Promoción y garantía del cumplimiento de las reglas de convivencia ciudadana; atender prioritariamente a niños, adultos mayores, mujeres gestantes y a las personas con movilidad reducida o disminuciones físicas, sensoriales o mentales; Atención pronta a las quejas reportadas y las sugerencias de la ciudadanía; prevención de realización de conductas contrarias a la convivencia ciudadana y empleo de la fuerza cuando sea estrictamente necesario para impedir la perturbación del orden público y para restablecerlo, de acuerdo a la Ley.</p>	<p>Además de lo señalado en el anteproyecto, incorpora la difusión de los derechos humanos y las normas del derecho internacional humanitario y propender por su cumplimiento.</p>
<p>Libro 2</p>	<p>Señala los deberes y comportamientos de la convivencia, indicando que estos tienen una finalidad pedagógica, preventiva y repositiva. Se enfoca en la solidaridad, tranquilidad, las relaciones de vecindad; la seguridad; la salud pública; las poblaciones vulnerables; la protección del medio ambiente; la protección de los espacios públicos; la movilidad; la libertad de industria y comercio y la protección de consumidores; las rifas, los juegos, concursos y espectáculos. Se resalta el respeto por los bienes y espacios públicos, respeto a la pluralidad, la autorregulación, la limitación a los usos de las armas de y la primacía de los derechos de los niños.</p>	<p>Tiene los mismos tópicos del proyecto pero en solidaridad adiciona el deber de ayudar a quienes lleguen a la ciudad y no la conozcan ni se sepan mover en ella (N.10, art. 8), elimina el numeral (3,art.9) que señala como comportamiento para favorecer la solidaridad el suministro "de los medios necesarios de comunicación y transporte, según sea el caso. En situaciones en que el personal especializado en emergencias lo solicite, suministrar drogas e instrumental", retira la observancia de las normas de urbanidad y cortesía con los vecinos y el respeto a las personas con movilidad limitada", se hace énfasis en la tenencia y manejo de caninos, se señala la acción de los jueces de paz, descuida lo correspondiente a usos de armas, se elimina la no intervención en el domicilio ajeno. Se incluye la obligatoriedad para los propietarios de estaciones de venta y lugares almacenamiento de combustibles o materias inflamables o explosivas de colocar en sitios visibles la prohibición del uso del teléfono móvil en estos lugares, el cual deberá mantenerse obligatoriamente apagado en estos sitios siempre que se esté en ellos, se incrementan las medidas preventivas para evitar incendios, se incluye la protección especial para los habitantes de la calle pero se elimina el</p>

		<p>artículo que señalaba deberes para este sector poblacional, se eliminó igualmente el deber de formar profesionales que protejan la calidad paisajística en espacios naturales y construidos, se eliminan artículos de carácter conceptual sobre rifas y juegos, se elimina el artículo que señala estímulos para espectáculos educativos, promotores de la convivencia, y dirigidos a poblaciones vulnerables, se elimina la participación ciudadana en la calificación de los espectáculos.</p>
	<p>Se desarrollan en este libro los temas de poder, función, actividad, medios de policía, medidas correctivas, autoridades distritales de policía, competencias y procedimiento, entendiéndolos como medidas últimas para corregir un comportamiento contra la convivencia. Se resalta lo correspondiente a manejo del espacio público, señalando la no caducidad de las acciones de policía emprendidas en esta materia.</p>	<p>Conservando los elementos básicos del proyecto, el acuerdo hace los siguientes cambios: Elimina el artículo que reglamentaba el allanamiento a domicilios, e incluye uno que hace referencia a la protección del mismo de privados. Se elimina la función restitutiva de la acción de policía. En cuanto a autoridades de policía no incluye al director de la defensoría del espacio público como autoridad de policía especial pero sí incluye a los comisarios de familia además del director del DAMA y el subsecretario de control de vivienda. Se elimina lo correspondiente a procedimiento para restitución del espacio público.</p>
Libro 4	<p>Trata los temas de formación y cultura ciudadanas, estímulos a los buenos ciudadanos, asociaciones de convivencia y tarjeta de compromiso de convivencia, resaltando que el código debe ser promocionado por sus beneficios y no por las sanciones que acarrea su incumplimiento, la cultura ciudadana se entiende desde el fomento de la buena vecindad, premia la autorregulación y fomenta formas alternativas para el manejo de conflictos sin necesidad de recurrir a las autoridades de policía.</p>	<p>Se mantiene la esencia del texto, sin embargo retira figuras como las asociaciones de convivencia que buscaba promover al autogestión en las comunidades.</p>
Libro 5	<p>Se establecen las disposiciones finales, divulgación, tránsito de legislación, vigencia y derogatoria.</p>	<p>Los contenidos del proyecto no se tratan como un libro aparte y se da continuidad al libro cuarto. Se señala que la entrada en vigencia se extiende de 3 meses a 6 meses.</p>

B	Código de policía sin dientes	1	7 de Octubre de 2002	Multas código de policía B, 9	El C.P. contempla multas superiores a las del Código Nacional de Policía y el concejo no tiene la facultad para aumentarlas, por lo cual se contempla un problema para el código.	X		Concejo Administración	O-	S-
IP	Hora de rumba por acuerdo	1	9 de octubre de 2003	Inclusión de hora de rumba en el proyecto de C.P. IP, 5	El artículo señala que ante la propuesta de inclusión del horario de funcionamiento de los establecimientos nocturnos hecha por algunos concejales hay un choque de competencias debido a que el los concejales ponentes argumentan su capacidad de hacerlo al ser parte de las facultades legales para modificar el texto de la iniciativa, sin embargo lo que respecta a horarios de funcionamiento de establecimientos públicos es potestad del alcalde según el código nacional de policía y el estatuto orgánico de Bogotá. Pronosticando futuro enfrentamiento entre administración y concejo.	X		Concejo Ernesto salamanca Maria V. Vargas Alfonso Prada Administración Antanas Mockus Soc. Org. Andrea baquero (Abogada clubes)	O+	S S S
B	Concejo sin facultades	1	13 de Octubre de 2002	Rechazo de propuesta del Concejo de fijar horario de rumba en la ciudad a las 3:00 a.m. por parte del Alcalde B, 5	Mockus rechaza la propuesta del Concejo para reglamentar sobre el horario de rumba en la ciudad porque esta es competencia del alcalde como máxima autoridad de policía.		X	Concejo Administración Antanas Mockus	O-	S
B	Esta semana en Concejo	1	14 de Octubre de 2002	Votación articulado C.P. B, 2	Se señala que el 15 de Octubre se comenzaría la votación del articulado del proyecto de reforma al C.P.		X	Concejo	O	
B	Buen ejemplo	1	16 de Octubre de 2002	Manejo del C.P. en el Concejo B, 3	Al NCP todos le habían querido introducir o quitar cosas. La concejal Lilia Camejo quería que el proyecto se señalaran deberes del administración de la misma manera en que se señalan los de la	X		Concejo Administración	O- O	

IP	Publicidad limitada	1	17 de Octubre de 2002	Restricción de publicidad de bebidas embriagantes y cigarrillos en estadios, coliseos, parques y vías públicas. IP, 8	ciudadanía. El artículo señala la controversia naciente por el artículo 25 del proyecto de reforma al C.P. según el cual se prohíbe la publicidad de bebidas alcohólicas, cigarrillos y sustancias psicotrópicas en espacios públicos de gran afluencia. La administración, bajo la voz de la Se. Gob. Señala que la propuesta nació de las organizaciones sociales que participaron en la elaboración del proyecto, por su parte los concejales David Luna y Ernesto Salamanca señalaron la inconveniencia del artículo, en especial en la realización de espectáculos públicos, y pidieron fuera retirado; el gremio de la publicidad también reaccionó negativamente al artículo y señaló que se coata el derecho a la expresión y a la información, así mismo señala un perjuicio derivado como es la no recaudación de impuestos por parte del distrito de los artículos no publicitados, finalmente asociaciones deportivas pidieron fuera retirado el numeral que contempla la prohibición debido a que patrocinadores de sus equipos están vinculados con la industria cervecera y tabacalera.	X			Concejo David Luna Ernesto Salamanca Administración Soraya Montoya Gremios Publicidad Carlos Delgado Adriana Arauz Deportivos Club Sta Fé	S+ S+ S- S+ S+ S+
I	El Código de policía tiene los días contados	1	19 de octubre de 2002	Aprobación del proyecto de reforma del C.P. antes de la finalización de sesiones extraordinarias I, 2	La aprobación del proyecto del C.P. se ha dado de un modo muy lento, debido a que los concejales quieren votar artículo por artículo, situación que ha hecho que de 245 artículos solo hayan sido aprobados 12, no obstante, los concejales señalan que harán lo posible por aprobarlo antes de la finalización de las extraordinarias, en caso de no ser así	X		Concejo Juan Carlos Flores David Luna Ernesto Salamanca Administración Soraya Montoya	S+ S- S- O+ S+	

I	Mockus ordena censo	1	24 de Octubre de 2002	Reglamentación de ubicación de restaurantes, tiendas y parqueaderos cerca de estaciones de policía I, 10	la administración lo inscribirá nuevamente y algunos concejales proponen votarlo favorablemente en bloque en las sesiones ordinarias de noviembre. No obstante, hay tres temas de gran debate como son la recuperación del espacio público, la publicidad de licores y cigarrillos y la facultad del concejo de reglamentar la hora optimista.	X			Administración Antanas Mockus Instituciones Policía Metropolitana	S+ S+
I	Al código de policía le han colgado de todo	1	26 de octubre de 2002	Artículos adicionados al código de policía I, 3	Tras atentado a estación de policía XIII de Teusaquillo se propone reglamentar ubicación y funcionamiento de negocios cercanos a estaciones de policía a través del Plan de Ordenamiento Territorial y del Código de Policía con el fin de preservar la integridad de los cuerpos de orden público y de la población que desarrolla actividades aledañas a las instalaciones de estos.	X		Concejo	O	
I	Transmilenio en C.P.	1	30 de Octubre de 2002	Inclusión de transmilenio en articulado del N.C.P. I, 7	El proyecto de reforma del C.P. se le ha incluido reglamentación sobre animales, teterero (desechar de automotores con inyección manual de gasolina), uso del celular en depósitos de sustancias inflamables, el tránsito de vehículos de urgencias (ambulancias, carros de bomberos, etc.) por los carriles de Transmilenio. En 1er debate del C.P. Le hace falta revisar 100 artículos del proyecto y hay plazo hasta el miércoles 30 de octubre.	X		Concejo Ciudadanía	S+ O	

B	Vuelve y juega el código	1	3 de Noviembre de 2002	Radicación del proyecto de reforma del C.P. B, 2	Tras archivar el proyecto de cambio del C.P. al finalizar extras, el gobierno vuelve a radicarlo para que sea aprobado en el mes de noviembre ya que de los 250 artículos del proyecto, 165 ya fueron aprobados.	X			Concejo	O-	S+
IP	Nuevo código revive urbanidad de Carreño	1	4 de noviembre de 2002	Similitud de artículos del proyecto de reforma del C.P. con la Urbanidad de Carreño IP, 1	El espíritu del código de policía es fomentar la convivencia desde al autorregulación, no obstante el código ha querido reiterar algunos comportamientos mínimos, coincidentes con la urbanidad de Carreño, para asegurar algunas actitudes mínimas en la cotidianidad cuyo incumplimiento acarrea medidas correctivas. Pese a ser una idea cultivada desde la promulgación de la carta de la civilidad en el 1er gobierno Mockus, se afirma que este esfuerzo alrededor del código de policía es infructuoso en medio de una pobreza creciente	X			Concejo David Luna Administración Antanas Mockus Otros Claudio Alameda (sociólogo)		S+ S+ S
B	Aceleran estudio del código	1	13 de noviembre de 2002	Fijación de fecha límite para aprobación del C.P. B, 2	Para no entorpecer el estudio del presupuesto de 2003, el Concejo se puso como fecha límite el 21 de noviembre para aprobar el C.P.; se dio pupitrazo a 2160 artículos que ya habían sido aprobados en sesiones extras.	X			Concejo		S+
I	Prohibido el paso de lazarillos	1	14 de noviembre de 2002	Inclusión de artículo sobre lazarillos en el C.P. I, 10	Tras comentar el caso de un incidente relacionado con las prohibiciones que tiene para acceder a sitios públicos el artículo mención al la iniciativa de incluir en el proyecto de C.P. un artículo para que los establecimientos públicos permitan el ingreso de perros lazarillos, esta ponencia la haría la concejal Lilia Camelo.	X			Concejo Lilia Camelo Ciudadanía	O+	S+

I	Lo que le sobra al código de policía	1	16 de noviembre de 2002	Introducción de cambios al articulo del proyecto de reforma al C.P. I, 3	Al proyecto de reforma del C.P. se le introducirán cambios motivados en la existencia de normatividad para asuntos incluidos en el C.P. como los referentes al uso de bozal por parte de mascotas, el uso de pasacintas en el transporte público, lo concerniente a maquinas de juegos y destrezas, así mismo se deben realizar precisiones como es lo referente a voceadores de prensa amparando el derecho a la información.	X			Concejo	O-	
I	'ni un paso atrás': alcalde Mockus	1	2 de Diciembre de 2002	Decisiones alrededor del articulo sobre ventas ambulantes I, 6	El artículo refiere a la solicitud realizada por el alcalde del momento, Mockus, para no dar marcha atrás en la aprobación de la norma que sanciona a las empresas que promuevan y patrocinen las venta ambulantes, la cual fue motivada en la intención se revisión y cambio de la norma aprobada que fue rechazada por los vendedores ambulantes quienes se consideraron afectados por la decisión y por las amenazas que recibieron algunos concejales. La revisión es promovida por Lilia Camelo, Jorge Salamanca y Jorge Lozada quienes arguyen que hubo una aprobación apresurada y la intención no es afectar a lo vendedores en su actividad laboral.	X			Concejo Lilia Camelo Ernesto Salamanca Jorge Losada Administración Antanas Mockus	S- S+	
IP	257 mil pesos por no ceder silla	1	3 de diciembre de 2002	Multas por incumplimiento de normas de convivencia establecidas en el C.P. IP, 9	El concejo redujo las multas económicas propuestas por la Alcaldía en el C.P., leal rango quedó entre los 103.000 hasta los 515.000 pesos, las cuales pueden ser establecidas por agentes de policía y alcaldes locales; también se aprobó lo relacionado al cierre temporal o permanente de establecimientos públicos, así mismo se señala en el artículo la reapertura de la discusión	X			Concejo Alcaldía	O+ O	

I*	Empresas a pagar pro promover invasión	1	4 de diciembre de 2002	Mantenimiento de sanción a empresas promotoras de invasión de espacio público I, 6	sobre los vendedores ambulantes en semáforos y andenes. El artículo señala la ratificación de la decisión del concejo sobre sanciones a empresas promotoras de vendedores ambulantes cuya multa será de 515.000, duplicable en caso de reincidencia, así mismo se prohíbe que menores de edad sean utilizados con fines comerciales, no se sanciona a voceadores de prensa por amparo del derecho a la información, así mismo se aprobó el decomiso de mercancías que obstruyan el espacio público por iniciativa del concejal Carlos Báez. Ante la reacción desfavorable se solicitó a la administración que expida reglamentación sobre ferias temporales y rotativas del espacio público como solución a vendedores organizados.	X				Concejo Carlos Báez Jorge Salamanca Administración Soraya Montoya	S+	S+
A.C.	En el limbo, concejo de Justicia	1	4 de Diciembre de 2002	Artículos por sancionar AC, 2	Faltan tres artículos por sancionar de los 250 del proyecto, se encuentran relacionados con el Concejo de Justicia, sobre sus miembros, competencias y conocimiento de procesos en segunda instancia, ante esto hay posiciones de desmonte del Concejo y de reforma del mismo para darle autonomía para la resolución de procesos civiles de Policía.	X				Concejo	O-	
I	Aprobado código de policía para Bogotá	1	5 de Diciembre de 2002	Aprobación de la totalidad del proyecto de C.P en primer debate I, 2	El proyecto de la administración fue aprobado en primer debate por la comisión de Gobierno del Concejo tras 3 meses de discusión, en el cual se reglamentan comportamientos ciudadanos estimulando la solidaridad, tranquilidad y buenas relaciones de vecindad, destacándose novedades como comportamientos en transmilenio,	X				Concejo	O+	

I	Así quedó el código	1	7 de diciembre de 2002	Aprobación del C.P. I, 2	<p>ciclorutas y espacio público, siendo este último tema el que más debate causó estableciéndose altas multas para infractores en esta materia. El proyecto está listo para pasar a plenaria para aprobación definitiva. Se señalan multas entre \$103.000 y \$515.000</p> <p>La comisión de gobierno reafirmará la aprobación del código con una votación en Bloque, su texto fue revisado jueves y viernes para garantizar coherencia y legalidad, solo falta el debate en plenaria y su aprobación se dará en sesiones extraordinarios citadas por el alcalde desde el 10 de diciembre fecha en que acaba el periodo ordinario.</p>	X			Concejo Administración	S+ S+
I.P	Tres concejales tras las rejas	1	9 de Diciembre de 2002	Captura de concejales por presunta extorsión a vendedores ambulantes para modificar artículo de C.P. que les perjudicaba en plenaria del concejo. IP, 6	<p>Se capturaron a los concejales Lilia Camelo, Judy pinzón y William Cubiles por extorsión a vendedores ambulantes de quienes estaban recibiendo 100 millones de 400 pactados para asegurar voto negativo en artículos que afectan a los vendedores ambulantes. El artículo que les afectaba fue aprobado el jueves 7 en 1er debate prohibiendo las ventas ambulantes y multaba por 500.000 pesos a la empresas promotoras de este tipo de ventas.</p>	X			Concejo Lilia camelo Judy Pinzón William Cubides	O- O- O- O-
A.C.	Quiénes son	1	9 de Diciembre de 2002	Concejales implicados en delito de extorsión AC, 6	<p>El artículo hace una breve reseña de la vida profesional de los tres concejales vinculados en un proceso de extorsión a vendedores ambulantes para modificar artículo del C.P.</p>	X			Concejo Lilia Camelo Judy pinzón William Cubides	O- O- O- O-
I.P	'Sin plata no se mueve nada'	1	10 de Diciembre de 2002	Entrega de pruebas de extorsión a vendedores ambulantes por	<p>Mauricio Castillo, representante de vendedores ambulantes entregó las pruebas de la extorsión realizada por los concejales a la Fiscalía. Las reacciones de la parte acusada</p>	X			Concejo Lilia Camelo Judy Pinzón William Cubiles	O- O- O- O-

I	Hoy se decide suerte del código	1	10 de Diciembre de 2002	parte de concejales IP, 6	señalan que se pretende una afección del buen nombre de los afectados, así mismo el vive presidente repudió el hecho y exigió castigo ejemplar. Alrededor del caso circulan varias hipótesis, donde queda claro que si bien los vendedores no cuentan con recursos para la extorsión según autoridades, concejales y la administración, e cierto que el negocio tiene grandes redes que manejan grandes sumas de dinero y se afectan con la reglamentación del código.	X			Gremios Vendedores Ambulantes	S+
I.P. *	El hombre del 'ventilador'	1	11 de Diciembre de 2002	Mauricio Castillo, vendedores ambulantes IP, 6	Se cambiaron las intenciones de aprobar el proyecto por parte de algunos concejales tras desatarse el caso de extorsión por tres concejales de la comisión de gobierno; no obstante ponentes como Luna y Salamanca señalan la necesidad de mantener viva la iniciativa tras tres meses de debate; así mismo, Mockus pidió que se continuara con al debate, las expectativas alrededor del código cambiaron y habría posibilidad de hundimiento al no haber tiempo para debate al haber finalizado el periodo ordinario.	X			Concejo David Luna Ernesto Salamanca Jorge Durán Admisitración Antanas Mockus	S+ S+ S- S+
					El artículo da a conocer algunos datos de Mauricio Castillo, representante de algunos vendedores ambulantes y portante de pruebas del delito de concusión cometido por los concejales Camelo, Pinzón y Cubiles. El economista tiene una organización Corporación Para el Desarrollo Social de Buhoneros que agremia a 12000 vendedores ambulantes.				Concejo Lilia Camelo William Cubiles Judy Pinzón Sociedad Organizada Mauricio Castillo	O- O- O- O- S+

I	Concejo dice sí al código	1	11 de Diciembre de 2002	Ratificación de aprobación del proyecto en 1er debate y paso a plenaria I, 2	El concejo ratificó su decisión de aprobación de proyecto en 1er debate y se inicia discusión en plenaria, los ponentes Luna, Salamanca y Arrieta afirman que la voluntad del cabildo es da un nuevo C.P. a Bogotá. Juan Carlos Flores y otros concejales hicieron llamado a empresas a denunciar los concejales vinculados con extorsiones y otros delitos.	X			Concejo David Luna Ernesto Salamanca Samuel Arrieta	S+ S+ S+ S+
I	Libres concejales por habeas corpus	1	12 de Diciembre de 2002	Libertad de concejales acusados de concusión I, 6	Por el recurso de habeas corpus fueron puestos en libertad los concejales acusados de concusión para modificar un artículo del C.P. relacionado con el espacio público y las ventas ambulantes, las indagatorias no se adelantaron, no obstante el caso ya lo tiene la fiscalía. Los concejales deben asistir a las discusiones en plenaria del proyecto de reforma al C.P. debido a que no han perdido su investidura.	X			Concejo Lilia camelo William Cubiles Judy Pinzón Samuel Arrieta Sociedad Org. Mauricio Castillo Pablo Bustos (director veedurías)	O- O- O- O- S+ S+
I.P. *	De la cárcel al cabildo	1	13 de Diciembre de 2002	Regreso de concejales acusados de concusión a debates del C.P. IP, 6	Los tres concejales acusados de concusión asistieron al debate en plenaria del C.P., se declararon impedidos para votar el proyecto y ofrecieron disculpas por el escándalo desatado, y se encuentran a al espera del fallo de la justicia.	X			Concejo Lilia Camelo Judy Pinzón William Cubides	O- O- O- O-
I.P. *	La prueba reina contra concejales	1	14 de Diciembre de 2002	Grabaciones que incriminan a concejales IP, 6	El artículo señala que los concejales que se encuentran para el momento en libertad condicional pueden ser recapturados con las pruebas aportadas al proceso, según las cuales los tres concejales son culpables de extorsión. El artículo transcribe apartes de las grabaciones que los inculpan.	X			Concejo Lilia Camelo Judy Pinzón William Cubides	O- O- O- O-

I	Reabren debate sobre las vallas	1	14 de Diciembre de 2002	Modificación de artículos en el proyecto de C.P. I, 3	Por decisión en plenaria se debe revisar en la comisión de gobierno el articulado del proyecto, encontrándose entre estos artículos pasados a revisión el de la publicidad exterior, el cual fue retirado y se declaró que la alcaldía deberá pasar otro proyecto para normalizar la materia, no obstante se advierte de posibles presiones para cambiar las normas. Ante una propuesta de impedimento para discusión del C.P. por el caso de concusión no prosperó.	X		Concejo Administración	O+	S-
I.P.	De quién es el espacio público	1	15 de Diciembre de 2002	Espacio público y ventas ambulantes en Bogotá IP, 6	Tras el escándalo de los concejales acusados de presunta extorsión se ha destapado las dimensiones del problema de las ventas ambulantes, el cual se ha convertido en prioridad de la agenda de los gobiernos distritales, si bien 700.000 personas viven de este tipo de comercio, el espacio público no es acaparado por los necesitados sino por mafias que cobran por el uso de un bien público so pena de perder la vida. La última palabra alrededor de estos temas en la ciudad lo tiene el concejo con al aprobación de este punto en el C.P.	X		Concejo Administración Sociedad organizada	O O	S+
I	'Esta es otra violación al debido proceso'	1	15 de diciembre de 2002	Violación al debido proceso de los concejales acusados de concusión I, 6	Los tres concejales denunciaron violación del debido proceso al violarse la reserva sumarial y reiteran que si algún concejal tiene pruebas sobre el caso del artículo relacionado con las ventas ambulantes y el C.P. que las lleve ante autoridades competentes.	X		Concejo	O-	
I.P.*	Medio concejo a declarar	1	16 de Diciembre de 2002	Comparecencia a la fiscalía de 22 concejales IP, 6	Fueron llamados a declarar a la Fiscalía 22 concejales en el caso de concusión contra la Corporación de Buhoneros de Colombia por parte de los concejales Camelo, Cubiles y	X		Concejo	O-	

I.P.*	'15 a 20 millones por concejal'	1	20 de Diciembre de 2002	Nuevos testimonios en el caso de los concejales sindicados de extorsión a vendedores ambulantes IP, 6	Un vocero de tarjetas de celular y otro de refrescos aportaron su testimonio en el caso de extorsión para el cambio del artículo 68 del proyecto de C.P., sus declaraciones acaban de hundir a los tres concejales implicados.	X		Concejo	O-	
I	Concejales piden reclusión digna	1	20 de diciembre de 2002	Entrega de concejales bajo condiciones de reclusión dignas I, 6	El artículo señala que los concejales Camelo, cubiles y Pinzón se entregarán a la justicia cuando les sea comunicado el auto de detención y lo harán bajo condiciones dignas de reclusión. Las curules de Cubides y Camelo fueron ocupadas por Giovanni Torres y María Eufemia Lozano.	X		Concejo	O	
I	Así se votaría el Código de Policía	1	20 de Diciembre de 2002	Tendencias de voto de los concejales sobre C.P. I, 2	La iniciativa de la administración cuenta tonel apoyo de la plenaria en su mayoría, encabezado por la bancada peñalosta integrada por Prada, Cabrera, Lozada, Flores, Noguera y Luna,, los detractores del proyecto se centran en los artículos 68 y 86 (espacio público y vallas publicitarias) entre los que se encuentran Upegui, Diago, Díaz, Gutiérrez. Se cuenta con 35 votos siendo suficientes 22.		X	Concejo	O+	
I.P.	Camelo, reclusa en el Buen Pastor	1	21 de Diciembre de 2002	Entrega voluntaria de Camelo a las autoridades IP, 6	Lilia Camelo se entregó en la cárcel Buen Pastor bajo la condición de que su reclusión no se haga en el patio de delitos comunes sino en las celdas donde permanecen ex funcionarios públicos, sus colegas Pinzón y Cubiles no se entregaron pero espera lo hagan, complementariamente Pinzón solicitó a la Fiscalía no se permita la salida del país del 'ventilador' Mauricio Castillo. La Unidad Anticorrupción de	X		Concejo	O+	

I*	Bogotá tiene nuevo código	1	21 de Diciembre de 2002	Aprobación del C.P. I, 2	la Fiscalía ha revisado minuciosamente el trámite que se le dio al C.P. con el objeto de consolidar el acervo probatorio del caso. El C.P. fue aprobado por 28 votos a favor, contiene 257 artículos. Algunos concejales señalaron la necesidad e soluciones para los vendedores ambulantes por parte del gobierno dispuso cualquier atisbo de ilegitimidad en el C.P. Por su parte el presidente del Concejo, Arrieta, señala que es el acuerdo más importante sancionado en el año. El Código tiene un plazo de seis meses para entrar en vigencia.	X			Concejo Administración Soraya Montoya	O+	S+
E	'escándalo no le quita legitimidad'	1	22 de Diciembre de 2002	Contenido y perspectivas respecto al Código de Policía aprobado E, 1	La secretaria de gobierno concedió entrevista a El Tiempo para comentar el C.P., resaltando que tras 7 años de intentar reformar el C.P. al fin fue posible. Sus ejes son al autorregulación, la corresponsabilidad y la Autoridad, las normas allí señaladas requieren un proceso de difusión que haga entender que la autoridad de policía va más allá de la Policía Metropolitana, sobre el caso de los concejales implicados en el delito de concusión resalta que no es motivo para empañar la legitimidad del código que fue estudiado por el Concejo y aprobado mayoritariamente, esperando que en caso de culpabilidad sean juzgados con todo el peso de la ley. Señala que el interés de Mockus es generar empleos dignos y productivos sin restringir el derecho colectivo del disfrute de los espacios públicos. Aunque el código se quería tumbar	X			Administración Soraya Montoya		S+

I		1	20 de enero de 2003	Sanción código de policía I, 2	Se anuncia que esa fecha se sancionará el código con la presencia de importantes personalidades políticas. La administración señala que el escándalo no debe opacar ni el código ni la gestión del concejo. Se regularon los comportamientos ciudadanos en lugares públicos.	X			Administración		S+
IP	Cargos contra concejales	2	21 de enero de 2003	Acusación del ministerio público a Concejales IP, 6	La procuraduría general de la nación acusó a los tres concejales de concusión durante la aprobación del código de policía. La defensa de Camelo y Pinzón pidió tiempo para preparar la defensa.	X			Concejales Ministerio Público	O- S+	
B	'Lo veo y no lo creo': Mockus	2	21 de enero de 2003	Difusión y conocimiento del código B, 4	El C.P. entra en vigencia en seis (6) meses en los cuales se hace necesario que los bogotanos lo conozcan y lo empiecen a aplicar. Mockus hizo entrega del C.P. al presidente del concejo con un mojión de acero que simboliza a Bogotá como territorio de paz.	X			Administración Concejo	O	S+
I	'el maletín no tenía dinero': Judy Pinzón	2	22 de enero de 2003	Proceso a concejales acusados de concusión I, 6	La concejal Judy Pinzón dijo en audiencia en la Procuraduría no haber favorecido a los vendedores ambulantes y no haber recibido dinero de su parte, todo fue una trampa, asegura la concejal, afirmando que ella misma promovió la inclusión del artículo en el código.		X		Concejales	O-	
IP	Plaza de toros sin manzanilla	2	28 de enero de 2003	Prohibición del antiguo CP sobre bebidas con alcohol en la Plaza de toros IP, 10	La administración, argumentando cumplimiento de norma, Antiguo C.P., prohibió el consumo de bebidas alcohólicas, quitando así la bota como elemento propio de la fiesta taurina, no obstante se recuerda que el nuevo CP sí permite el consumo de licor en la plaza.	X			Administración Ciudadanía	O+	S+
I	Botas sí, licor no	2	29 de enero de 2003	Prohibición del consumo de bebidas alcohólicas en la	La administración señala que la prohibición se fundamenta en el cumplimiento de la norma vigente, y pide a la ciudadanía acate	X			Administración		S+

B		Sigue audiencia de concejales	2	29 de enero de 2003	plaza de toros I, 10	Continúa audiencia pública a concejales sindicados de concusión B, 6	Se continúa el proceso a Camelo, Cubiles y Pinzón por haber recibido dinero, presuntamente para favorecer a vendedores ambulantes	X			Concejales	O-	
IP		La bota no se fue de la plaza	2	3 de febrero de 2003	La restricción para el ingreso de alcohol a la plaza de toros no se cumplió IP, 10	La restricción para el ingreso de bebidas alcohólicas no se cumplió, pese a que al inicio de la jornada se prohibió su ingreso, la afluencia masiva de público dejó la medida sin acción.	X			Administración Policía Ciudadanía	O- O-	S-	
I		'Ellos eran los que pedían dinero'	2	11 de marzo de 2003	Descargos de la parte acusadora en el proceso seguido a concejales I, 6	Mauricio Castillo, ratificó sus denuncias ante a procuraduría sobre la extorsión a vendedores ambulantes para favorecerlos con la eliminación del Art. 68 del proyecto de C.P. Concejales nombrados en grabaciones como Posada, Upegui y Moreno negaron tener conocimiento sobre al situación desarrollada por sus colegas.	X			Concejo Rep. Sociedad Organizada	O-	S	
I		Hora cero para concejales	2	26 de marzo de 2003	Pruebas defectuosas en el proceso llevado a Pinzón. I, 6	La Fiscalía conceptuó como defectuosas algunas de las grabaciones que constituyente el acervo probatorio contra los concejales sindicados de concusión. Por otra parte la Procuraduría pidió se le retira la investidura a Pinzón.	X			Concejales Ministerio Público	O-	S	
E		Despacio con el espacio público	2	7 de abril de 2003	Gestión de la defensoría del espacio público E, 6	En entrevista con Andrés Trujillo, defensor del espacio público, se señala la importancia del NCP que le brinda a la entidad nuevas herramientas para su gestión y evitar que se pierda lo avanzado en la última década.	X			Administración Defensoría del espacio público		S+	

IP	Concejales, sin investidura	2	20 de mayo de 2003	Pérdida de investidura de Cubiles y Pinzón IP, 6	El Tribunal Administrativo de Cundinamarca decretó la muerte política de los concejales Cubiles y Pinzón por el delito de concusión durante aprobación del C.P., no obstante los concejales condenados alegan manipulación de pruebas.	X	Concejales Tribunal D.C.	O- O+	
I*	Sanción histórica a tres concejales	2	22 de mayo de 2003	Sanción de la Procuraduría a tres concejales acusados de concusión I, 6	La procuraduría sancionó por 20 años a los concejales Pinzón, Cubiles y Camelo por haber cometido el delito de concusión durante el trámite del proyecto de NCP con 20 años de inhabilidades para ejercer cualquier cargo público. La decisión se tomó porque el ministerio público determino el dolo en sus acciones. Es la inhabilidad más alta que se ha impuesto en el país.	X	Concejales	O-	
I	Postales de una bailarina	2	31 de mayo de 2003	Historia de una bailarina callejera que se ve afectada por el NCP I, 6	El artículo narra la historia de Paola, una bailarina que se dedica a ejercer su arte en los semáforos de la ciudad, no obstante muestra preocupación por su futuro cuando entre en rigor el NCP debido a que ya no podrá seguir viviendo de esta actividad.	X	Ciudadanía		S+
IP*	A juicio, tres ex concejales	2	19 de junio de 2003	Decisión de la Fiscalía sobre caso de concusión IP, 6	La Fiscalía decidió llevar ajuicio a los tres ex concejales que buscaban, durante el proceso de aprobación del NCP, su provecho abusando de su condición de servidores públicos para modificar el articulado que perjudicaba a los ambulantes. Esto les acarrearía una pena de 6 a 10 años de prisión.	X	Concejales Fiscalía	O- O+	
IP*	Comienza pedagogía del Código de Policía	2	24 de junio de 2003	Inicio de difusión del NCP en la ciudadanía IP, 4	El alcalde Antanas Mockus saldría a las calles divulgar las normas de convivencia señaladas en el NCP con el objeto de sensibilizar a los bogotanos respecto al cumplimiento del C.P. También se hará que el NCP llegue a la ciudadanía a través	X	Alcaldía		S+

I	La calle se va de feria	2	18 de julio de 2003	Vendedores ambulantes afectados por NCP I, 6	un instrumento de apoyo para el programa de recuperación de espacio público, enfatizando en que el NCP no es un elemento coercitivo mas se velará por su cumplimiento. El NCP prohíbe el fomento o desarrollo de ventas ambulantes, sancionando a empresarios que promuevan esas prácticas. La administración promueve reubicación de estos vendedores pero que se encuentren organizados.	X		Administración Vendedores ambulantes	O-	S+
I	La protesta ambulante	2	19 de julio de 2003	Protesta de vendedores ambulantes en plaza de Bolívar I, 6	Ante la inminente puesta en marcha del NCP se tiene que los vendedores ambulantes protestaron durante 10 horas en la plaza de Bolívar alegando el derecho al trabajo, no obstante, fueron expulsados de la plaza por la policía para prepara detalles del lanzamiento del NCP.	X		Administración Vendedores ambulantes	O-	S+
IP	Código de urbanidad	2	20 de julio de 2003	Funcionamiento del NCP IP, 1	El NCP partió de un proceso participativo, se fundamenta en la autorregulación, la solidaridad, la corresponsabilidad y la autoridad. Se resalta el aumento de las multas. El artículo subraya algunos de las normas aprobadas.		X	Administración		S+
Cápsula Informativa	'está en nuestras manos'	2	7-20 de julio de 2003	Comentario NCP O, 4	Desde el 7 de julio hasta 20 de julio del mismo año se promueve en la 1ª página de Bogotá algunos artículos del C.P.					
B	Difusión del Código de Policía	3	21 de julio de 2003	Difusión NCP B, 4	La difusión del CP se intensificará con 3.500 funcionarios de diferentes entidades. La pedagogía se hará en lugares públicos de alta concurrencia. Este proceso durará 6 meses.		X	Administración		S+
IP	Vendedores piden alternativas	3	22 de julio de 2003	Prohibición ventas ambulantes IP, 6	El NCP promueve la recuperación del espacio público, por lo cual prohíbe las ventas ambulantes, medida que afecta a gran cantidad de personas, pero la administración propone su ayuda mientras se encuentren		X	Administración Concejo	O+	S+

Tabulación de datos obtenidos a partir del registro

Anexos 15-21

Anexo 15

Tabla Cantidad y tipo de artículos por mes

mes	cantidad de artículos	tipo de artículo						proporción anual	proporción por tipo de artículo/mes					
		1	2	3	4	5	6		1	2	3	4	5	6
1	12	4	5	2	1			0,15	33,3%	41,7%	16,7%	8,3%	0,0%	0,0%
2	5	2	2	1			0,06	40,0%	40,0%	20,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
3	31	1	15	11	2	1	0,38	3,2%	48,4%	35,5%	6,5%	3,2%	3,2%	0,0%
4	10	4	4	2			0,12	40,0%	40,0%	20,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
5	1			1			0,01	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
6	2		2				0,02	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
7	1					1	0,01	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%
8	3		2	1			0,04	0,0%	66,7%	33,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
9	4			3	1		0,05	0,0%	0,0%	75,0%	25,0%	0,0%	0,0%	0,0%
10	9	2	3	2	1	1	0,11	22,2%	33,3%	22,2%	0,0%	0,0%	11,1%	11,1%
11	2		2				0,02	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
12	2	1	1				0,02	50,0%	50,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Donde:

Mes

1: Octubre 2002 Mes 12: Septiembre 2003

Tipo de artículo

1. Breve 2. Artículo Interno de sección 3. Artículo Principal 4. Artículo complementario 5. Entrevista 6. Otros

Anexo 16

Cantidad y tipo de artículos por Fase

Fase	Total registros por fase	1	2	3	4	5	6
1	58	11	26	16	3	1	1
		19%	45%	28%	5%	2%	2%
2	20	2	7	7	1	2	1
		10%	35%	35%	5%	10%	5%
3	4	1	3	0	0	0	0
		25%	75%	0%	0%	0%	0%

Donde:

Fases

1: Octubre-Enero 2. Febrero-Julio 3. Agosto-Septiembre

Tipo de artículo

1. Breve 2. Artículo Interno de sección 3. Artículo Principal 4. Artículo complementario 5. Entrevista 6.Otros

tipo artículo	tema artículo										fase		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2	3
1		5	1	3	1	3			1		11	2	1
2		8	4			18	1	1		4	26	7	3
3	2			2	1	14		1	1	2	16	7	
4	1	1				2					3	1	
5	2					1					1	2	
6	1					1					1	1	
fases del código de policía	2	14	5	1	2	25	1	2	2	4	58		
2	4			4		10				2		20	
3						4							4
favorable	5	10	1	3		4		1	1	5	22	8	
desfavorable		2	3		1	33		1	1		30	8	3
neutral	1	2	1	2	1	2	1			1	6	4	1

**Donde:
Tema**

1. Mensaje del código
2. Proceso de aprobación del código
3. Modificaciones al proyecto de acuerdo
4. Difusión del código
5. Hora de rumba en Bogotá
6. Espacio público y ventas ambulantes
7. Transmilenio
8. Publicidad de bebidas alcohólicas y cigarrillos
9. Multas del código
10. Otros

Tipo de artículo

1. Breve
2. Artículo Interno de sección
3. Artículo Principal
4. Artículo complementario
5. Entrevista
6. Otros

Fases

- 1: Octubre-Enero
2. Febrero-Julio
3. Agosto-Septiembre

Anexo 19

Coefficiente de desequilibrio por temas, fases y actores

coeficiente desequilibrio	temas artículos										Fases		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2	3
0,69	0,48	-0,24	0,36	-0,25	-0,63	0	0	0	0	0,6	-0,07	0	-1

Donde:

Tema

1. Mensaje del código
2. Proceso de aprobación del código
3. Modificaciones al proyecto de acuerdo
4. Difusión del código
5. Hora de rumba en Bogotá
6. Espacio público y ventas ambulantes
7. Transmilenio
8. Publicidad de bebidas alcohólicas y cigarrillos
9. Multas del código
10. Otros

Fases

- 1: Octubre-Enero
2. Febrero-Julio
3. Agosto-Septiembre

Coefficiente de Desequilibrio

- 1 ≤ x < 0 Desequilibrio desfavorable o negativo
- x = 0 No hay desequilibrio o neutral
- 0 < x ≤ 1 Desequilibrio favorable o positivo

Anexo 20

Actores y su condición de sujeto u objeto en el registro

actor	sujeto			Objeto			total apariciones	proporción sujeto			proporción objeto		
	positivo	negativo	neutro	positivo	negativo	neutro		positivo	negativo	neutro	positivo	negativo	neutro
Administración	23	1	1	5	5	2	37	62,2%	2,7%	2,7%	13,5%	13,5%	5,4%
Concejo	10	5	2	9	33	6	65	15,4%	7,7%	3,1%	13,8%	50,8%	9,2%
Organizaciones civiles	4	0	2	2	0	0	8	50,0%	0,0%	25,0%	25,0%	0,0%	0,0%
Entidades estatales diferentes a la administración	2	0	1	2	1	0	6	33,3%	0,0%	16,7%	33,3%	16,7%	0,0%
Ciudadanos (indiv)	0	1	1	1	0	0	3	0,0%	33,3%	33,3%	33,3%	0,0%	0,0%

Coefficiente de desequilibrio por actores

	sujeeto	objeto
favorabilidad para la administración	0,547	0,034
favorabilidad para el concejo	0,045	-0,254
favorabilidad para org. Civiles	0,333	0,250
favorabilidad entidades	0,222	0,111
favorabilidad ciudadanos	-0,167	0,333

Donde:

Coefficiente de Desequilibrio

$-1 \leq x < 0$ Desequilibrio desfavorable o negativo

$x = 0$ No hay desequilibrio o neutral

$0 < x \leq 1$ Desequilibrio favorable o positivo

Entrevistas

Anexos 22-23

ANEXO 22

ENTREVISTA A PAUL BROMBERG 24 de mayo de 2005

Paul Bromberg, es físico de la Universidad nacional de Colombia y master en Historia y filosofía de la Ciencia de la Universidad de la Columbia Británica. Fue director del Instituto distrital de cultura y turismo, Alcalde Mayor de Bogotá, docente de las universidades de Antioquia y Nacional de Colombia. Desde 1998 es el coordinador de la Red Bogotá, adscrita a la división de extensión de la Universidad Nacional de Colombia.

Sandra Polo: ¿Doctor Bromberg, cual fue el mensaje y qué significó el programa Cultura Ciudadana para Bogotá?

Paul Bromberg: bueno, son dos etapas distintas, el mensajes es que era posible corregir algunos problemas de la ciudad cambiando comportamientos, nuestros comportamientos, esa era la propuesta, la propuesta era novedosa porque el proyecto de gobierno se centraba en eso, proyectos de cambio de comportamientos siempre ha habido, las entidades distritales sacan propagandas diciéndole a los ciudadanos que es lo que deben hacer, que no crucen por aquí, que no se crucen el semáforo en rojo, que no boten papeles ala calle, todo eso ya se había hecho, lo novedoso era que era el centro del programa de gobierno, de un gobierno que además amenazaba ser innovador por la manera en que se llegó a través del sistema electoral a la alcaldía, ese era el mensaje; ¿qué importancia tuvo el programa? o ¿que fue lo que ocurrió?, ¿cual fue ele logro? El logro es que fue posible, efectivamente, la ciudad cambio en un poco de cosas, y lo más importante es que los ciudadanos se dieron cuenta de que puede cambiar, y eso le dio cauce al conjunto de ciudadanos que están esperando como una señal de que los demás también se portan bien , se comportan de acuerdo con la reglas, entonces un conjunto grande de esos ciudadanos también se metieron por ese lado en algún caso de reglas sencillas, cuando no estaba involucrado, por supuesto, la explotación económica de un servicio, eso es mucho más difícil.

S.P: ¿cuáles fueron exactamente esos cambios que se encontraron en Cultura Ciudadana?

P.B: hay un conjunto pequeños de comportamientos que todo el mundo conoce, que se lograron cambiar, que el cinturón, que la cebra, pero al cabo de tres años pasaron varias cosas, uno, los ciudadanos, en una encuesta que se hizo en el año 98, un 60% respondió que la ciudad había cambiado y que la gente cumplía más la regla, , entonces uno alcanzó a notar, sin que se hubiera medido con mucho cuidado, menos tensión en el manejo del espacio público por parte de los ciudadanos, más distensión en la caminada, más tranquilidad también en el

manejo también de automóviles, a partir de ese momento como una combinación de factores el aseo público cambió notablemente en la ciudad, pero quizás lo más importante es esa disposición de los ciudadanos a darse cuenta que los demás ciudadanos eran parecido a él En su intención de comportarse bien. Eso se fue perdiendo con el tiempo, y ya en este momento el proceso vuelve a entrar en crisis; se sostuvo durante un tiempo por varias razones: uno, porque el gobierno de Peñalosa enfatizó en otra cosa, que era el espacio público, la construcción de espacio público, y eso mantuvo la imagen de que en ese espacio donde estamos todos los ciudadanos había como un comportamiento más distensionado y menos prevenido y además porque tres años después Mockus volvió a gobernar, aunque trabajó con proyectos totalmente distintos, pues estaba la imagen de que Cultura ciudadana estaba ahí presente, ya actualmente eso no está pasando.

S.P. ¿Se podría decir que parte del éxito del programa de Cultura Ciudadana se encuentra en que se encontró una concordancia entre las agendas institucional, mediática y pública?

P.B: la ciudadanía es un concepto demasiado grande, hay caben todos. El proyecto de Cultura Ciudadana es un proyecto de clase media, Bogotá es una ciudad, me parece a mi, de imaginario de clase media, digamos, el imaginario de la mayoría de ciudadanos es el imaginario de estrato tres, aunque no sea el mayoritario, digamos, estratos dos, tres, son los mayoritarios en la ciudad, estrato dos puede ser mayor que el estrato tres, pero el imaginario de la ciudad lo fija eso y me da la impresión de que los medios le apuestan a ese imaginario, inclusive en su connotación arribista, es decir, en las telenovelas no aparecen viviendas de estrato tres sino de estrato seis, y sin embargo, todo el mundo las ve, pero como hace parte del imaginario de estrato tres de lo que es su ideal de vida, entonces el programa era un programa fundamentalmente de clase media, que era perfectamente compatible , no solo con el imaginario de clase media, repito, sino que, además, con la manera como los medios se preocupan de sostener ese imaginario, entonces, en ese sentido, si hubo una empatía entre el proyecto de Cultura Ciudadana y los medios de comunicación, además, en una ciudad de seis millones de habitantes, usted puede hacer en cambios de comportamientos lo que logre empatar con los medios y con la imagen que los medios logren dar. Parte del programa se basaba en hacer trabajos específicos pero que tuvieran impacto, que trascendiera a los medios a través de la noticia, no a través de la publicidad.

Se hizo mucha publicidad, era inevitable hacerlo, en mi concepto, Antanas no opina lo mismo, se hizo mucha publicidad, pues alguna inútil, y alguna si tenía como idea como sostener la imagen que la ciudad sí estaba en el tema.

S.P: ¿considera que los grandes avances que logró el programa Cultura Ciudadana se formalizaron en el nuevo código de Policía de la ciudad?

P.B: No.

S.P. ¿Por qué?

P.B: el Código es una pieza endeble, pues de pronto en ese entonces teníamos más expectativas en el código, o yo la tenía, porque cuando uno está en el gobierno tiene una ilusión enfermiza, es la ilusión de que la sociedad se mueve de acuerdo con lo que sus gobernantes piensan, cuando uno sale de la gestión pública, como salí yo, a mirar desde afuera y no a pretender volver, pues uno descubre que hay una ilusión enfermiza, complicada.

Nosotros teníamos la imagen en ese entonces de que la discusión del código de policía y la manera como se redactó el código de policía tiene redacción de Biblia, esta era una redacción muy cuidadosa, iba a tener un impacto muy grande en el manejo de la ciudad, pero eso requería administrar el código, pues el código es una pieza simplemente jurídica escrita, repito, se escribió como se escribe la Biblia, usted lee la Biblia y la Biblia no es un texto fácil de entender, es un texto con muchísima riqueza conceptual que se suponía era necesario comenzar a administrar si se hubiera aprobado, eso fue en el año 97, el código del año 97 no se aprobó, enseguida pasó a gobernar la ciudad un proyecto puramente instrumental que fue el de Peñalosa, que pretendió hacer una reforma de código reformando algunas de las trabas que tenían para el ejercicio del derecho de policía y algunas de las sanciones, pues eso no pasó en el Concejo ni se tramitó casi, y luego, cuando regresa Mockus, pues se mete en el proceso de revisión del código, de empata los dos códigos, , cambia totalmente el carácter inicial de la pieza, me parece a mí de la pieza jurídica, tal vez la ciudadanía ya también estaba también un poco saturada del tema de la cultura ciudadana, pero además si usted compara los dos planes de desarrollo y las dos ejecuciones son realmente muy distintas, la segunda etapa de cultura ciudadana es muy distinta, entonces, se pasa de una concertación que llevó a discutir a 10.000 actores a una discusión de 1.000 personas , casi todas de la administración distrital, para producir una pieza jurídica tradicional que se aprueba en el último año de y por consiguiente se queda sin administrar, y si usted ve, ahorita el código está muerto; si usted no tiene la posibilidad de gobernarlo, de convertirlo en proyecto, además es muy difícil convertirlo en proyecto, salió publicado en el directorio telefónico, léase eso, eso no tiene nada interesante, nosotros pretendíamos convertir eso en una especie de cartilla moderna de urbanidad con discusiones muy de fondo que había allí sobre cuales son las reglas de la civilidad, el asunto quedó convertido en una pieza jurídica de poca trascendencia y además, repito, sin gobierno.

Entonces, para la policía, el código no es ningún instrumento, la policía trabaja con el código nacional, el código distrital nunca es referente de acción policial, las nuevas reglas que establecen no se ven en ninguna parte, no le importa a nadie, para el alcalde no existe, es algo que se podía presagiar ya en el año 2003 cuando aquí en la red hicimos el estudio del código, vaticinamos, tuvimos razón, que eso moriría como nació y murió el código del 89, ese también, yo me di cuenta en la investigación, ene. año 2003, en la lectura del prólogo que salió con

las mismas expectativas de que iba a ser la pieza básica y no pasó nada, y con este lo mismo, morirá ya allí y 20 años después hasta que se haga otro código.

S.P. ¿se podría decir una gran falla en todo este proceso del código de policía, además de que no contempló las expectativas que habían alrededor de cultura ciudadana, que fue en donde se encontraba inscrito como proyecto, fue que hubo un problema en la difusión del código?

P.B: no, porque ¿qué es difundir el código?, pues se difundió de la manera más eficaz, se metió en el directorio telefónico, hay un código en dos millones de suscriptores en este momento, eso es gigantesco. La imagen gráfica del segundo gobierno de Mockus me pareció floja, no se si usted vio las manitas, que unas veces se cruzan, ellos estaban convencidos de que eso era una maravilla, y yo que era un ciudadano enterado, porque andaba pendiente de todo lo que hacía el gobierno, pues veo las manitas y no me importan un rábano, pero ahí no está el problema, el problema está en que si el código se quiere convertir en referente hay que gobernarlo y hay que utilizarlo como referente, además debe tener alguna razón para ser referente, parte de nuestra propuesta era que esa razón para ser referente era involucrarlo en procesos de trabajo de trabajo de convivencia en las escuelas, la redacción del código se prestaba, porque era una redacción, repito, estilo Biblia, con muchas frases de fondo, pero eso simplemente como una pieza semi instrumental, como pieza instrumental tiene muy poco valor, es decir, la policía con eso no hace gran cosa, la policía suelta, además, no hace gran cosa, sin el poder civil, es decir, sin la gente, si no se le informa, la policía sola no se le mete, además a mí me da la impresión, bueno, el país está en otro cuento, está en le tema de la guerra, no en el tema de la seguridad ciudadana, entonces hayan switcheo allí importante de expectativas de los ciudadano sobre el tema de al convivencia, pues el tema de la vida en ciudad y la convivencia y el tema de la guerra, y finalmente, yo no descarto además, que comunicacionalmente el tema de cultura ciudadana ya se agotó, las sociedades se hartan de un tema y entonces, de pronto, eso ya se agotó.

S.P: ¿entonces, no era útil expedir un código ni publicitarlo, desde su óptica?

P.B: pues si tiene forma de gobernarse sí, pero es que la norma en sí misma no tiene nada, la norma se expide y ahora hay que gobernarla, hay que mirar como se convierte en referencia de cambio de comportamientos, cómo se utiliza en cada caso, cómo se promueve su conocimiento, no solamente la lectura del texto, que por supuesto, no tiene sentido, sino lo que él significa, y eso significa , evidentemente, que el alcalde que hace el esfuerzo de convertir esto en una norma, debe poder gobernarlo, ningún alcalde que sigue va a convertir eso en su hijo, el sistema político no funciona así, los alcaldes llegan con proyectos nuevos, este llegó con el proyecto del hambre, el otro tenía otro proyecto distinto, y esto se abandonó, y por supuesto, el alcalde que sigue, a menos de que se Mockus, pues lo va a abandonar, lo mantiene abandonado, nadie va a coger un instrumento

producido por el otro para realzarlo como un proyecto de ciudad, , eso no ocurre en nuestro sistema político.

S.P: Haciendo un análisis de prensa, desde la fase de aprobación del código, hasta dos meses después de su entrada en vigencia, se ha encontrado que el código no logró primero , un posicionamiento en medios y se notó además que giró alrededor de conflictos que hubo alrededor de su aprobación, y así mismo que no hubo, no se si una falta de interés por parte de la administración , pero sí una falencia al no encontrarse un posicionamiento de este en los medios, donde se supone era privilegiado darlo a conocer. En esa medida, usted ¿cree que esto afecta la gobernabilidad, el código, como un elemento para la convivencia ciudadana, al no ser apropiado ni por los medios, ni por la ciudadanía, afecta la gobernabilidad de la ciudad?

P.B: no, porque al código lo derogan y nadie se da cuenta.

S.P: ¿es decir, que la ciudadanía definitivamente no apropió ese mensaje?

P.B: no, no tenía porqué, la ciudadanía no apropia mensajes de esta naturaleza, sino en momentos de crisis que no se viven, o alguna expectativa muy grande, recuerde que la ciudadanía es un concepto demasiado grande y tiene que dividirla en edades, en géneros, tiene que dividirla en sectores sociales, tiene que dividirla en sectores económicos, , y tiene que considerar además quiénes son las personas que van a operar el código, esos son, fundamentalmente, los inspectores de policía y la policía. Mi punto de vista es que a los inspectores no les entusiasmó, a la policía tampoco la entusiasmó, la administración sí quiso meterle el diente a la cosa, no descarto que hubiera hecho muchos procesos de gran capacitación y gran divulgación de todas las maravillas de un código que, insisto, en su contenido es en general flojo. Se comenzó y se acabó.

S.P: ¿el código definitivamente, no afectó la gobernabilidad en ninguna medida?

P.B: no, ni la daño, ni la mejoró ni nada.

S.P: en esa medida, ¿podríamos decir que el código no solo no logró un posicionamiento en medios, no logró un a apropiación por parte de la opinión pública, sino que fue una pérdida de recursos por parte de la administración?

P.B: no, claro que no, pues qué significa una pérdida, que no debió haberse intentado, no, recuerde que este no es un tema que depende exclusivamente de la administración, pues yo, de haber sido la administración, hubiera tratado de promoverlo en Enero del miso año, porque usted necesita la mayor cantidad de tiempo posible para gobernarlo, , y son periodos de tres años, muy cortos, pues si tomando el racionamiento que usted dice que no funcionó, entonces mejor no hacer nada, no, no estoy diciendo eso. La administración decidió comenzar un

proceso largo, de revisión de los textos y participación de funcionarios, usted puede observar el texto que nosotros escribimos, se sentía muy orgullosa porque muchos funcionarios habían participado, eso es un problema interno del gobierno, eso no tiene ninguna gracia, pero en todo caso, se metió en un proceso largo y se llevó al Concejo que es la otra figura, un año y medio después, mas o menos desde que comenzó el gobierno, el Concejo hace con eso lo que se le da la gana, entonces no depende exclusivamente de la administración, los alcaldes no son los únicos que gobiernan en la ciudad.

S.P: ¿se podría decir que tal vez, el poco conocimiento que se tenga del Código de Policía giró alrededor de los conflictos que hubo con este?

P.B: no, más importante que el conflicto alrededor de si los vendedores ambulantes sobornaron o no sobornaron, o hicieron o no hicieron, más importante que eso fue el tema mismo de las ventas ambulantes, y la legislación sobre ventas ambulantes, eso pega muy duro porque afecta un sector económico, y ese asunto no está muy bien estudiado tampoco, ¿qué tanto se solidariza el ciudadano medio con la persona que invade medianamente el espacio público? A mi me da la impresión de que en este momento hay una altísima sensibilidad sobre el tema, de muchos ciudadanos que tienen que usar la séptima, por ejemplo, el asunto se desbocó, pero digamos que el debate se armó más que por el escándalo que si hubo sobornos o no hubo sobornos, por la legislación sobre las ventas en el espacio público, especialmente, por la sanción posible que estableció el código, cuyo resultado no se qué pasó, al propietario de la mercancía que se está vendiendo, al productor de la mercancía que se está vendiendo, lo que significaba sancionar El Tiempo, lo que significaba sancionar a Comcel, a todos los que venden cosas, pero no al vendedor mismo sino al que promueve la distribución. Los sectores económicos mayúsculos, grandotes, que se lucran del negocio, como los propietarios de las fábricas de Chicles, pues tiene una manera de evadir el asunto y es que venden es a un distribuidor y el distribuidor se encarga de la relación directa con el vendedor; es muy posible que una vez usted empiece un proceso serio contra el productor de chicles, eso finalmente el sistema jurídico lo va a proteger. Digamos, tal vez, ese fue el tema que más se debatió del código.

Para saber si el código funcionó o no funcionó, habría que mirar ya los instrumentos mismos de gobierno que contiene, que es la reforma a los procedimientos, este es un tema muy técnico, yo creo que algunos procedimientos mejoraron, y ayudaron a los funcionarios de policía a hacer cumplir más las leyes, pero como a este gobierno no le interesó, eso ni siquiera se va a medir.

S.P: ¿si tal vez hubiera habido una apropiación más grande del código por parte de la ciudadanía, que se hubiera promocionado con más tiempo, que se hubiera dado tal vez desde el inicio del gobierno Mockus, considera que este código hubiera tenido continuidad en este gobierno?

P.B: no necesariamente, mire que apropiación de la ciudadanía (yo hablé de referente) eso es complicado, aquí se mueve mucho ese imaginario colectivo que también es tan difícil de definir y que es volátil en todo caso, entonces, es posible que algo hubiera mejorado, algunos temas hubieran mejorado, yo creo que el bloqueo fundamental del ciudadano en el comportamiento con otros ciudadanos es algo que está relativamente resuelto, se puede morir, por supuesto, a medida que la gente se hace vieja y se olvida, y aparecen nuevos actores que nunca supieron del tea anterior, el problema más complicado del código está en la manera como regulan las relaciones económicas ente los ciudadanos, sobre todo ante el productor y el consumidor, ese tema si es muy difícil, eso, por supuesto, está muy lejos de resolverlo en una sociedad donde todo el mundo vive transgrediendo las reglas, no solamente los que la transgreden de manera evidente como los vendedores ambulantes, ahí si hay un tema complicado, pero a relación ciudadano-ciudadano, digamos que hay un bloqueo fundamental que había en la ciudad, que era que cada ciudadano consideraba que los demás , todos, eran unos incumplidores de reglas, y que a él le tocaba incumplirla porque los demás la incumplían, , eso se logró romper un poco, digamos, hay más disposición, que repito, se puede acabar, pero ya el resto como ya se saturó

S.P: entonces, se podría decir, hasta cierto punto, que se redujo el nivel de competencia entre halcones y palomas, como alguna vez se definió que era la sociedad bogotana, pero al no existir el instrumento, la herramienta que permite darle continuidad a este tipo de relaciones, que surgieron desde el 94, 95, podemos volver nuevamente a ese estado inicial?

P.B: no se, creo que no, posiblemente no, por varios factores, yo le advierto una cosa, la sociedad tiene que convertir los comportamientos que son adecuados para una sociedad tan compleja como esta, digamos, los habitantes de una ciudad como esta, los tienen que convertir en comportamientos automáticos. Supongamos que una ciudad aprendiera a tomar los buses en los paraderos, lego de un proceso complejo de comunicación, de ruido, de sanciones, de payasos en los parques, todo eso que tratamos de hacer nosotros, si ese asunto funciona, que es en realidad es producir un nuevo sistema estable de comportamientos, es decir, si los buses paran en los paraderos, la gente termina cogiendo buses en los paraderos, ese es el comportamiento estable, entonces, una vez usted consigue un nuevo comportamiento estable, sostenerlo, si tiene una policía inteligente, es relativamente fácil, porque el número de excepciones es pequeño, , pero la gente al ratito , lo convierte en un comportamiento rutinario y se olvida de la apropiación del código, es simplemente un comportamiento automático, entonces, solo en los periodos de transición la sociedad se pregunta por lo que hace.

S.P: ¿los medios, contribuirían al mantenimiento de esos comportamientos?

P.B. claro que no, los medios no pueden contribuir al mantenimiento de rutinas, usted no puede mirar en el periódico nunca saldrá un titular *hoy los bogotanos*

siguen cogiendo los buses en tales partes, es decir, los medios nunca trabajan sobre los que es rutina, trabajan sobre lo extraordinario. Los medios son importantes en la transformación de una rutina hacia otra rutina, en procesos inestables, por qué, porque se está produciendo algo nuevo, pero una vez que eso nuevo se estabiliza, el asunto sale de los medios, solo que se produce un comportamiento estable, si el comportamiento que usted busca producir no es estable el mismo, que es lo que llamaba Antanas la autorregulación, sino requiere un esfuerzo muy grande de autoridad permanentemente, eso se vuelve la condición inicial., digamos, como apareció en la encuesta que salió ayer en El Tiempo, si el 60% de los bogotanos compran en el espacio público, es imposible suspender las ventas ambulantes.

S.P. ¿se podría decir que el código no se convirtió en una herramienta útil para que todos los ciudadanos viviéramos del mismo lado como lo pretendía el plan de desarrollo?

P.B: los planes de desarrollo tienen que proponer cosas muy a lo lejos, entonces no censuramos al plan de desarrollo porque pretenda construir una ciudad así, para vivir todos del mismo lado, que significa que la ciudad que la ciudad no tenga procesos de exclusión, además manifiestos abiertamente, es decir no censuramos, ni tampoco que la ciudad que queremos, tampoco, todas esas vainas que ponen en los planes de desarrollo que hacen parte de la poesía y que tanto necesitamos los colombianos, los colombianos necesitamos de muchos cuentos desafortunadamente, somos así, nosotros vivimos de la poesía y somos más Quijotes que Sanchos, entonces para gobernar eso se necesita, se necesita hacer una propuesta, no exactamente inalcanzable, sino alcanzable en un muy largo tiempo y decir que vamos a dar pasos hacia allá, si la sociedad consiguió pues, meterse dentro de eso, ahorita no es seguro, tal vez en la tributación sí, creo que sí existe una imagen de que la tributación no necesariamente es para los servicios míos sin posiblemente para los servicios para los demás, lo más importante que pudo haber hecho Mockus en ese periodo fue haber hecho tanta visibilidad sobre el tema de impuestos, el resto creo que se desapareció, pero creo que usted le está pidiendo al plan algo que no puede ser, ¿si el código fue inútil? Sí, sino se hubiera expedido no hubiera cambiado nada materialmente, a menos que uno mirando los procesos técnico, repito, o sea, el cambio en los procedimientos, hubiera podido encontrar las estaciones de policía una mejor manera de gobernar, yo reo que además ese punto se descuidó en el Concejo.

S.P: ¿cómo se puede entender ese liderazgo de la administración frente aun evidente fracaso del código?

P.B: Que la administración no son los únicos que gobiernan a la ciudad, las ciudades se mueven en conflictos políticos, es decir, Antanas no tiene Concejo a favor, el Concejo no tenía ninguna razón de hacerle fácil al alcalde el sacar eso con éxito, el concejo sabe muy bien el asunto, entonces, le tomó del pelo al

asunto durante varios meses hasta que al finalmente en una reunión, en la que yo no estuve, por supuesto, se que en una reunión entre liderazgos de bancadas tomaron la decisión de, <<eh, aprobemos ese código>> y cada cual pelecho de lo que podía del código, unos con los cárnicos, otros con las drogas, como lo dice el estudio que hicimos aquí en la red, y otros con la imagen pública, la concejal que propone que se le ponga bozal a los gatos, para hacer un poquito de ruido, así funciona el sistema político querámoslo o no.

S.P.: ¿se cayó mucho en la minucia?

P.B: los códigos están llenos de minucias, aunque este tiene cosas fuertes

S.P. ¿se podría decir, que tal vez, el hecho de que el código no se hubiera convertido en esa carta de civilidad que se pretendió en años atrás, sino que se hubiera convertido realmente en un elemento jurídico como tal, en un código, en una norma, tal vez eso hizo que no tuviera esa promoción, esa ubicación en los medios que se hubiera podido esperar?

P.B: no, el código está lleno de minucias que son importantes, la vida cotidiana es un asunto de minucias, mire usted los que regula el código, que si se le vende cigarrillos a los niños en las cigarrerías, que si se le puede vender cerveza a los niños, que si los perros hacen popó en los parques, que si los perros andan sin cadena, el código es una colección de minucias; ahora, detrás de eso hay una imagen de la relación de cada individuo con su grupo social en el tema de las pequeñas reglas, porque las grandes están en el código general, todo el código es un conjunto de minucias y las minucias tocan a todos, de manera que el código no tiene como pecado ese, ni fue la razón de no ser apropiado. La razón de no ser apropiado fundamentalmente es que la administración que logró su expedición, recordemos que se expide por parte del concejo, no tuvo tiempo para gobernarlo.

S.P: entonces, ¿el código quedó en definitiva en letra muerta?

P.B: más o menos, pues no es letra muerta en la medida que ahora cuando usted quiere hacer valer su derecho frente al ruido que hace su vecino, ahora le toca es valerse de esa norma, si la norma no está en el código nacional de policía, le toca valerse de esa norma y la usa.

S.P: ¿podríamos decir que el código de policía al menos logró adecuarse a la nueva coyuntura, a la nueva mentalidad que estaba viviendo la ciudad?

P.B: no estoy seguro, el código tiene un poco de cambios culturales curiosos, ya no hay putas, ahora es, digamos el libro de García Márquez no se debería llamar Memorias de mis Putas Tristes, sino de mis trabajadores sexuales tristes. Curiosamente, las representantes de las prostitutas a veces preferían que se

utilizaran las palabras reales, eso no fue una promoción por parte de ellas sino una promoción a de sectores intelectuales que piden eliminar la exclusión , digamos que el código está lleno de esos lenguajes medio posmodernos , que uno podría entender, seguramente dentro de 300 años cuando se revisen libros viejos <<mire la transición se produjo fue aquí>>, alguien va a encontrar, digamos, un cambio de cultura en la sociedad reflejado en lo que el código pretendió mover, en ese cambio de lenguaje. El alcalde estaba muy orgullosos del lenguaje del código que el lama *lenguaje apreciativo*, (...) eso por supuesto lo ha convertido en referente.

S.P: entonces se podría decir que el código, si usted dice que también respondió a un ámbito netamente académico, ¿el código respondió a su electorado, a esa clase media que caracteriza tanto a la sociedad bogotana como al electorado que puso a Mockus en el poder?

P.B: no, el código sí tiene el imaginario de clase media, todo, claro, pues en general, el imaginario de clase media es una imaginario de personas que están integradas , eso quiere decir que son personas que mas o menos obtienen , pues han encontrado que la sociedad cumple lo mínimo que deben cumplir unas sociedades que con un poco de esfuerzo las podemos sacar adelante ciertos proyectos de vida mientras no me exceda, pues mí mi proyecto de vida es ser el hombre más rico en Colombia, solamente uno puede serlo; el código hace parte de ese imaginario, es también, pues el elector de Mockus.

S.P: ¿yo puedo inferir que esos conflictos que se dieron alrededor del código se dieron precisamente porque no se ajustaron al total de la sociedad, no a esos todos que él pretendía vincular en un proyecto hacia un modelo de ciudadano que él tenía, sino que este código generó proceso de exclusión como lo evidenciaron los procesos con las ventas ambulantes?

P.B: no son proceso de exclusión rigurosamente, pero tenga en cuenta, insisto, en que las sociedades no son homogéneas, lo que hace el código es manejar las heterogeneidades diciéndole los límites de cada cual, los limites sobre los cuales se puede mover cada cual, , entonces por supuesto que un código tiene que producir conflictos, sobre todo en el tema de la explotación de servicios,, es decir, yo quiero tumbar al ciudadano con una pesa adulterada, entonces si ponen algunas regulaciones sobre el uso de las pesas el tendero va a tratar de burlárselas, entonces el código afecta personas, si usted mira la persona que mata una vaca en el patio de su casa para vender carne , en la sala, pues va a tener líos con el código porque se establecen regulaciones que tratan de proteger la salud de la mayoría , cosa que al mayoría no lo nota, no sabe que está ahí metida en la regulación, a la mayoría les llega una noticia de que al pobre señor ese le cerraron su carnicería porque no cumplía las normas sanitarias. Ahorita salió una noticia complicada y es que dice que prohíben velar los muertos en las casas, dije ¡miércoles! Todo el mundo vela su muertito en la casa, creo que la noticia era un

error, la noticia lo que dice es que una casa cualquiera no puede convertirse en funeraria, por supuesto desde el punto de vista de la higiene convertir cualquier casa en funeraria es un problema, y eso va a afectar en todo caso a la gente que vive formando funerarias en cualquier parte, que además tiene impacto urbano brutal.

S.P. una última pregunta, ¿la utilidad de los medios, en el código no era necesaria, no era un requerimiento indispensable para el código?

P.B: qué es lo que busca un alcalde con dos dedos de frente, y Antanas tiene dos dedos de frente, , el alcalde busca que en un proyecto de estos cultural, los medios se monten en su proyecto, los medios se pueden comportar de dos maneras, los medios pueden estar dirigidos por propietarios que tiene como objeto que e ese alcalde salga adelante, eso significaría que el dueño del medio mueva al periodista a que se salga de su lógica, y se meta por donde es, la otra forma de comportamiento de los propietarios de medios, es dejar al periodista se mueva a con su real saber y entender, lo que un productor de medios sabe que es importante, lo que va a llamar la atención, lo que va a permitir que el medio siga leyéndose, a mi me da la impresión de que en el caso de Mockus esta segunda situación se dio, los medios no se lo impidieron, pero no le hicieron el favor, entonces el alcalde se mueve con el riesgo que a los medios no les parezca lo que lo que el hace es lo que debe interesarle a los ciudadanos, al ratito los ciudadanos se aburren. Solamente los medios oficiales, , digamos lo periódicos controlados por los Estados tratan de fijar la agenda de los ciudadanos en lo que al Estado le da la gana, en una democracia liberal como esta no se puede, gracias a Dios no, yo alcancé a conocer Rumania socialista, (expresión de espanto), eso es aterrador y yo era muy entusiasmado cuando yo leía Granma, el periódico cubano, yo era estudiante de aquí, el periódico cubano dirigido por el Estado, yo miraba eso con mucho entusiasmo, quién sabe si los cubanos lo miraban con mucho entusiasmo, ya cuando veo al estado tratando de fijar la agenda de al sociedad me aterra, entonces, en eso se mueve un alcalde para lo que puede hacer, ese, además, se resistió mucho apagar publicidad, eso tiene riesgos, no creo que los medios lo hubieran castigado en el sentido de que le hubieran dicho <<ay, no nos vas a poder publicidad al código, entonces no te lo pongo en las noticias>> El Tiempo no necesita hacer eso todavía, pero, en todo caso si los medios no le hacen el favor, a usted le toca, ahora la publicidad tiene poco impacto, comparada con al noticia, lo que usted puede hacer es que su proyecto se vuelve noticia, como hicimos nosotros con los mimos, me llegó una publicación, una reseña en Tanganika cuando sacamos los mimos a la calle, eso es de una novedad brutal, ese proyectito costó 30.000.000 de pesos, vale 40.000 millones en publicidad, ya después de eso no nos pasó nada tan bueno.

S.P: tal vez tanta ubicación en medios del primer gobierno hizo que...

P.B: el segundo fue independiente, el segundo es un Mockus más flojo, una ciudad ya saturada, Mockus no podía repetir lo de los mimos, es muy curioso porque la ciudadanía, (...)da la impresión de que el imaginario del colectivo le dice <<vamos a ver que es lo que va a hacer Mockus en su segundo gobierno>>, entonces si Mockus no saca los mimos entonces lo que se vuelve visible es <<ay, Mockus ya se volvió charro, no sacó los mimos>>, y si Mockus saca mimos dicen <<mire, otra vez con los mimos>>, era muy difícil gobernar, dos veces es muy difícil, pues Mockus lo logró mas o menos, ahí sacó proyectos distintos de gobierno, pero no se parecen a la primera.

ANEXO 23

ENTREVISTA A HECTOR ROMÁN 24 de mayo de 2005

Héctor Román, es el actual Presidente del Consejo de Justicia de la Secretaría de Gobierno distrital. Participó durante la segunda administración en el proceso de formulación del proyecto de acuerdo 153 de 2002.

Sandra Polo: me gustaría que me contaras ¿cual fue el mensaje y qué significó el programa cultura ciudadana para Bogotá?

Héctor Román: el mensaje era crear conciencia social buscando que la ciudadanía en general entendiera que la aplicación de la norma no dependía únicamente de la autoridad sino que dependía de nosotros mismos, de ahí que en la primera administración de Antanas, él hiciera un esfuerzo muy grande para lo que tenía que ver con cebras, con espacios comunes, en esa época se sufrió el racionamiento de agua si recordamos, y era como Antanas se esmeraba en que las personas entendieran que solo en la medida que nosotros pusiéramos de nuestra parte podríamos lograr que las situación de la ciudad cambiara. La cultura ciudadana iba orientada específicamente a crear conciencia social del agotamiento de recursos y que si seguíamos comportándonos así, continuaríamos en un caos urbano.

S.P: ¿podríamos decir, entonces, que el programa cultura ciudadana apuntaba a elevar la gobernabilidad en la ciudad?

H.R: de una parte sí, digamos que en el estricto sentido la administración se da cuenta que solo en la medida que la ciudadanía colaborara con la administración, ella podría entrar a administrar la ciudad, es decir, al haber una falta de autoridad, haberse tolerado una cantidad de comportamientos en los cuales no se ejerció de una manera oportuna la autoridad, esos espacios fueron ganados o fueron dejados de lado por ciudadanía, hablemos del caso del cinturón de seguridad, hablemos del caso d las cebras, eso siempre existió en el país desde los sesentas, pero la autoridad no exigía que esos espacios se respetaran, como nunca se requirieron a la ciudad que los cumpliera pues nadie los cumplía, entonces, a la administración le quedaba muy difícil hacer exigirlos cuando durante décadas no los había exigido, entonces lo que hace es crear conciencia para a partir de la conciencia posteriormente empezar a exigir esos comportamientos y obviamente generaría una gobernabilidad mayor de la administración. En ese momento también se toca la hora zanahoria, si recordamos, fue una hora zanahoria drástica, que fue hasta la una de la mañana, y la orientación era a que habíamos perdido el respeto a la vida, o sea, nos

importaba más divertarnos, emborracharnos, sin tener en cuenta si conducíamos, no teníamos en cuenta cuántas personas morían y el alcalde toma una decisión ¿para que? Para crear un impacto de tal manera que la ciudadanía entendiera que era preferible, y es apenas lógico, respetar la vida que respetar la rumba.

S.P: dentro de estos logros que se dieron con cultura ciudadana, una mejor autorregulación del ciudadano, que era el objetivo último que se esperaba con el programa, ¿podríamos decir que este éxito se puede atribuir a que hubo como una consonancia entre lo que fue la agenda de gobierno, la agenda de los medios y la agenda pública?

H.R: definitivamente sí. Los medios juegan un papel muy importante en toda la aplicación de la medida, Antanas, en ese y lo es todavía, utiliza mucho su propia imagen para llegarle a los medios, de esa manera el generaba impacto social, ese impacto social era repetido por los medios de comunicación y eso generaba un impacto, no se si ustedes recuerden con el caso del agua, Antanas cogió un botellón de agua y en un programa de televisión puso un sanitario y el desesperado cogió el pote de agua y lo echó en el sanitario para que la gente viera cuánta agua se desperdiciaba al bajar el sanitario. Obvio, esto genera un impacto en los medios y genera un impacto en la ciudad, algunos medios lo tildan de loco, pero el logró que todos los medios se interesaran en la situación y de esa medida crear la conciencia, crear lo que él estaba buscando. Igual sucedió con los mimos, todo el mundo decía <<qué absurdo que el Distrito se gaste un montón de plata en los mimos y en los zanqueros y en los malabaristas>> digamos que esa política, llamémosla así, o esa forma de intervención generó fue un impacto negativo, pero que era lo que querían esos mimos: Que se respetaran las cebras, entonces, aunque el impacto frente a él como político era negativo, frente a crear la conciencia, era positivo, y obvio, si los medios no lo hubieran tomado en cuenta, la política fracasa.

S.P: partiendo del hecho que la política fue un éxito, o ¿podríamos decir que todos esos grandes logros que se dieron con cultura ciudadana se formalizaron de alguna manera en el nuevo código de policía?

H.R: podemos decir que es un proceso, o sea, en esa primera administración de Antanas, en la que sigue de Peñalosa y en la segunda de Antanas, lo que se hace es crear una conciencia de los público, de crear una conciencia de espacios en los cuales todos tenemos que respetar unas normas para poder vivir en sociedad, el código de policía, digamos que es como el punto de llegada de esa cultura. Cuando la persona entiende, y el código apunta a la corresponsabilidad, que era el objetivo de cultura ciudadana, la cultura ciudadana busca crear conciencia social, y cuando creamos esa conciencia social, buscamos una corresponsabilidad, es decir, no solo la autoridad es la responsable de hacer cumplir la norma, sino que, yo tengo que poner de mi parte para cumplir la norma, entonces, el código de policía de Bogotá está hecho para que sea una

corresponsabilidad entre el ciudadano y la administración, y si vemos, toda la primera parte del código de policía de Bogotá está orientada a esa corresponsabilidad de decirle a la persona <<usted debe hacer esto, usted puede hacer esto, pero ojo, si usted no cumple sus deberes como ciudadano, nosotros como administración vamos a tener que sancionarlo>> y también le dice, da una oportunidad, al ciudadano para que haga un acuerdo con el otro, de decir, <<señor, yo, particular, le digo a usted, particular, no saque la basura a una hora que no es porque si usted al saca, viene los perros, escarban la basura y creamos un basurero aquí al frente, entonces yo hago un pacto con usted, que no es un convenio legal, sino, es un convenio de dos personas, ciudadanos, que quieren que un espacio común sea respetado>>

S.P: Entonces, ¿podríamos decir que este nuevo código de policía implica unas nuevas relaciones entre la administración y la ciudadanía?

H.R: sí, trae unas posibilidades adicionales a las de todas las normas, el código es muy innovador, trae muchas nuevas facetas adicionales al o que es la norma en general, ¿cómo se redacta la norma a nivel general y a nivel mundial? La norma trae una conducta y esa conducta si se hace trae una consecuencia, , así están redactadas todas las normas; el código de policía de Bogotá, innova, ¿en qué sentido?, en que le dice tiene esa faceta de toda la norma pero le dice ¡ojo!, usted también puede hacer parte de la solución al problema, sin que yo tenga que intervenir>> es decir, el código va más allá de la simple relación administración-administrado y pasa a coadministrar de alguna manera cierto tipo de conductas, como lo explicaba hace un momento en el caso de las basuras, , también está la situación frente a los perros, , en la conservación de los inmuebles, en la cual el ciudadano puede requerir al otro ciudadano para que entre los dos lleguen a una solución diferente a los mecanismos alternativos de solución de conflictos, sin que intervenga una autoridad, sin que intervenga un tercero, y entre ellos dos encuentren la solución a un problema determinado.

Adicionalmente, el código de Bogotá, al momento de ser sancionatorio, permite que el funcionario tenga una baraja de posibilidades para imponer una medida correctiva, que puede ser muy suave, un multa sencilla de 10.000 pesos como también puede ser muy drástica, como puede ser un establecimiento de comercio la suspensión o el cierre de ese establecimiento, y le permite al funcionario, escoger entre 17 posibilidades, si no estoy mal, cuál sería la más prudente, o la más conveniente, tanto para la ciudadanía como para el infractor, saliéndose de los estereotipos usuales de la norma, y es que, si yo tomo algo, la consecuencia según el monto de los que tomo equivale a tantos días de cárcel, o a tantos días de multa o a tantos días de cierre, es decir, cambia la relación de cómo estaba escrita la norma o como está escrita generalmente en nuestro país.

S.P: entonces ¿cómo podríamos concretar el mensaje del código de policía?

H.R: es muy claro, o sea, es corresponsabilidad, se busca una corresponsabilidad. La administración es responsable de que la ciudad funcione, pero no es la única responsable de que la ciudad funcione, sino que todos los ciudadanos, todos los habitantes de la ciudad tienen un grado de responsabilidad y en ellos también recae la obligación de que la ciudad funcione, es decir, el único responsable ya deja de ser la administración y pasamos a ser todos, ahora, que la administración tiene unas herramientas de fuerza por ley para hacer cumplir la norma es una cosa, pero que el particular puede entrar en un momento a exigirle a l otro al otro particular es una posibilidad nueva.

S.P: ¿el mensaje es comprendido así por la ciudadanía?

H.R: digamos que cuando el código sale, durante la vigencia del código en el 2003, se hace un gran esfuerzo de la administración en ese momento para promulgar la norma, y en todos los que participamos en el proceso, todos los que estuvimos pendientes, esa situación era muy clara, desgraciadamente, la nueva administración le quitó el énfasis a esa educación, a ese proceso educativo de conocimiento del código de policía de Bogotá, y se ha estancado. Hemos visto como esta administración, aunque tiene una tendencia a ser de izquierda, ha utilizado más medidas de fuerza o de concertación directa que de aplicación del código con todas las posibilidades que trae, , la administración está más, exigiendo que se cumpla el código sin que se haga un énfasis hacia la continuidad en la creación de conciencia social.

S.P: ¿podríamos decir que la no continuidad al propósito del código y al mismo propósito del programa Cultura Ciudadana se debió en gran medida a que hubo algún problema en la comunicación del código, o hubo algún otro factor, por ejemplo, tal vez, el hecho de que el código se expidiera al final de la administración Mockus?

H.R: lo que pasa es que hay un cambio de política, si nosotros vemos las tres administraciones que vienen Antanas-Peñalosa-Antanas tienen unos patrones que son muy similares, si bien tienen unos énfasis en ciertos temas, el patrón era el mismo, y es ¿cómo yo construyo lo colectivo? Al cambiarse la política, esta administración ah considerado como su programa bandera, o sea, ellos dijeron <<sí ciclorrutas, pero para que la gente no tenga hambre>> y entonces lanza como su plan prioritario Bogotá Sin Hambre, ellos dicen <<hacemos más justicia social en la medida que satisfacemos necesidades básicas insatisfechas que si creamos conciencia de colectivo>>, entonces, si bien el código de policía se expide al final de la administración de Antanas, la conciencia social se creó, digamos que en el colectivote Bogotá esa conciencia social existe y de ahí que la misma comunidad exija ciertas acciones por parte de la administración, pero, pasa a ser un segundo plano en la medida que para la administración no es prioritario crear conciencia social, no es prioritario crear una conciencia ciudadana, mientras que lo prioritario es atender necesidades básicas insatisfechas, el

código está ahí, la apropiación del código por parte de la ciudadanía yo creo que es bueno, por desgracia, lo que sí se bloqueó fue como usted lo llamó, la comunicación del código, y era dando a conocer al código de una manera tan amplia como la dio a conocer la administración anterior, o sea, no asumir el código como suyo sino asumirlo como es que el código fue de una administración pasada, o sea, no asumirlo para la ciudad sino asumirlo como de otra persona.

S.P: ¿podríamos decir que el personalismo afectó el código de policía?

H.R: sí, eso es claro. Los programas que había, las proyecciones que se tenían de educación frente al código se cortaron de raíz, los procesos de cultura ciudadana, de conciencia social pasaron a otro nivel y pues claro, cada dirigente trae sus propias prioridades y esta no es una prioridad para esta administración.

S.P: ¿esas aparentes fracturas en la comunicación del código, se pueden atribuir a un no posicionamiento del código en los medios de comunicación?

H.R: no, yo creo que los medios de comunicación sí posicionaron el código, de hecho, a nivel nacional el código es bastante nombrado, o sea, todo el mundo habla del código de policía de Bogotá, por lo innovador que es, y todavía vemos que en medios se cita al código para señalar que hay ciertos derechos, que hay ciertas obligaciones, que hay ciertas responsabilidades. El asunto es que esta administración ha considerado ser más partidaria de la aplicación directa de la norma antes que difundirla, los medios de comunicación replican de alguna manera la política que genera una administración, si para la administración el programa bandera el Bogotá sin hambre pues los medios van a replicar Bogotá sin hambre, y si para la administración no es prioritaria la difusión del código, pues los medios no van a difundir el código.

S.P: si los medios de comunicación, como generadores de opinión pública, hubieran apoyado este proceso, como usted dice que fue, ¿por qué la misma población no presiona por el cumplimiento del código?

H.R: el código, como norma, es decir, ¿a quién le corresponde hacer que se cumplan las normas del código? A las autoridades, cuando una comunidad o un particular tiene un problema, exige el cumplimiento de la norma, o sea, si las administraciones anteriores buscaba era que nosotros encontráramos la solución a ciertos problemas sin que la autoridad interviniera, y no se ahondó en ese tipo de solución, pues entonces ahora que es lo que hace la comunidad, ahora yo exijo lo que dice el código, pero se lo exijo a quién, a la autoridad, entonces digamos que el proceso de corresponsabilidad, que era lo que se quería con la aplicación del código de policía de Bogotá, pasó aun segundo plano.

S.P: vemos, un poco, como en prensa, el posicionamiento del código no se dio tanto por su contenido sin por los conflictos que se dieron alrededor de su

aprobación, ¿en que medida afecta esto, primero, la intencionalidad del código, entendida como corresponsabilidad, y en qué medida el código como un elemento de gobernabilidad de la ciudad deja de ser válido y afecta el diálogo entre administración y ciudadanos?

H.R: son varias preguntas, primero los conflictos en la aprobación. el conflicto de la aprobación fue público, si, fue público, el conocimiento que tuvo el Concejo, hay que hacer historia también en el sentido que no es el primer código o proyecto de código que se llevaba al concejo de Bogotá, , sin oque habían pasado, yo participé por lo menos en tres proyectos anteriores a ese, en el cual no había salido avante, digamos que quien sabe si para bien o para mal lo que hace este conflicto es que de alguna manera el Concejo dijo <<lo que no aprobemos será mal visto>> entonces el debate se limitó mucho. Ahora eso frente a gobernabilidad, eso frente a apropiación de la norma por parte de la ciudadanía, por el contrario, yo creo que si el código hubiera salido con la problemática que se generaba en ese momento, del artículo ese, autorizaba unan ocupación por venta ambulante, si hubiera salido así, yo creo que la comunidad hubiera reaccionado de una manera negativa, o sea, digamos la norma como se pretendía hacer no iba a ser aceptada por la ciudad, e iba a tener una respuesta negativa, en la medida que salió como salió sí fue aceptada, al punto, que si vemos en medios de comunicación, lo que están exigiendo es la aplicación de la norma para solucionar, llamémoslo solucionar entre comillas, el problema de las ventas ambulantes en sectores que ya habían sido recuperados.

S.P: ¿podemos decir que el código sí permite la formación de una visión de desarrollo conjunta de la ciudad y que también apuntaba hacia el continuismo desde la primera administración Mockus, es decir, un modelo de desarrollo coherente de administración a administración?

H.R: es una herramienta, e s muy favorable que el código exista y que el código se mantenga, , como yo creo que se va a mantener, esta administración si ha intentado o va a intentar hace modificaciones al código, lo ha expresado públicamente, pero no el grueso del código, o sea, podrá hacer la reformas específicas a ciertos artículos, pero al sentido, al espíritu de la norma no lo va a cambiar, qué tiene eso de bueno, que si en tres años o dos años y medio que faltan de esta administración, la persona que llegue, tiene una visión como las que trían los anteriores va a tener una herramientota de trabajo, ya va encontrar un camino hecho y va a encontrar una norma en la cual apoyarse para lo que ya estaba hecho. O igual , si esta administración por X o Y circunstancia decide darle aplicación al código en su conjunto, en su visión de corresponsabilidad, también tiene la herramienta para hacerlo, , lo que está haciendo la cual a administración es no aplicando la corresponsabilidad, que es el espíritu de la norma, pero tampoco la está atacando, sino que la deja estar ahí, al dejarlo estar ahí tampoco lo está eliminando, no la está matando, sino que simplemente está ahí, una herramienta para que las autoridades a nivel local puedan aplicarlo.

S.P: Hacer una herramienta, tal vez, voluble de administración a administración, ¿no representaría que hubo alguna falencia en la difusión del código, en la apropiación del código por parte de la ciudadanía, en posicionarlo en medios, en hacerlo un elemento un elemento más de la cotidianidad de las personas?

H.R: la aplicación de la norma como ya dije, depende de la administración, depende del funcionario, si el funcionario no cumple la norma comete un delito, luego el está obligado a cumplir la norma, la norma en si no es voluble, lo que pasa es que yo encamino una política a los puntos que yo considero deben ser la prioridad de actuación, como ya dije, esta administración o considera que esto sea una prioridad, pero tampoco la niega, entonces, no aplica en toda su rigidez pero tampoco la desconoce, la apropiación es una cosa distinta porque viene de la comunidad, este es un país de mil normas, y decir que un ciudadano va a apropiarse de una norma es una cosa muy compleja y muy complicada, yo si creo que hay una apropiación parcial del código, es que el código es también muy denso y trae muchísimos temas, pero yo si creo que hay una apropiación de muchas de las normas que están en el código, que ya se habían logrado bajo los programas de Cultura Ciudadana, caso espectacular, las cebras, si nosotros hacemos memoria y vamos por allá hasta 1994, aquí no se respetaba una cebra, y hoy día podemos ver que las busetas, el servicio público, los taxis, respetan los 2 metros de la cebra, es más, si se pasan de la cebra, el ciudadano con su mirada le reclama y el tipo se siente intimidado y corre su carro, pensemos que del 94 para atrás eso no ocurría, y así hay muchas, la botada de la basura, si vamos más atrás, por allá los ochentas, el problema de basuras que tenía Bogotá era muy grande, la gente sacaba su caneca de basura, porque no eran bolsas, era la caneca de la basura, se regaba y así como regaban otro venía y regaba encima y se llevaba su caneca y era un basurero, todas esas circunstancias han ido cambiando en la ciudad., entonces hay apropiación de muchas de las normas, ahora, ya entran a aplicarla, un ejemplo es lo de los perros, hace mucho tiempo está prohibido que el perro haga en la calle y le dejen los excrementos ahí, hay una norma como desde el 68, pero nunca nadie la exigió, el Concejo de Bogotá saca una norma donde prohíbe esa situación, y a partir de ahí sale una ley del Congreso que prácticamente recoge lo que dijo el Concejo de Bogotá, fíjese como la norma de Bogotá va replicando a nivel nacional y esa norma no ha tenido una acogida tan grande como uno quisiera, pero sí vemos muchos sectores de Bogotá donde la persona sale con su bolsita, miremos hace tres años atrás y nadie salía con su bolsita, a recogerle los excrementos al perro, hoy día la gente sale, no toda la gente como uno quisiera, pero fíjese que ahí hay otra apropiación de la norma, la persona que ve eso le molesta, ya no es normal, yo me unto de popó en el parque y me da rabia que alguien haga eso, antes, prácticamente se echaba la culpa uno mismo por no haberse dado cuenta de haberlo pisado, porque era muy normal que el perro sacara, entonces si hay una apropiación de muchas de las normas que son inclusive anteriores a la expedición del código.

S.P: volvamos un poco a los medios de comunicación. ¿Siente que el código al ser un proyecto prioritario del programa cultura ciudadana en la segunda administración Mockus, tuvo el mismo peso en los medios de comunicación, se le dio la misma relevancia que se le había dado en general al programa Cultura Ciudadana en épocas atrás?

H.R: sí, mire, yo creo que si se hace una encuesta , por lo menos en grande ciudades, la gente sabe que se expidió un código de policía nuevo, , rehecho mucha gente creía que el código, hablo en Cartagena, creían que este código tenía aplicación nacional, no se creía que era una norma sólo para Bogotá, entonces, el boom de la expedición del código sí se dio, ¿qué pasó?, que no hay un seguimiento, entonces, ahí si entramos a lo que tú estabas diciendo antes y es la continuidad en la norma, o sea, Antanas solo tuvo seis meses para difundir su norma, , y la comunidad sólo tuvo seis meses, como para conocer la norma, aunque se imprimieron muchísimos ejemplares y se dio a conocer el bagaje de la norma, la administración se encargó más de decir que era una norma hecha del colectivo, para decir que por ese solo hecho habría un apropiación de la norma, y esos fue el mensaje que se difundió, pero vamos a ver y las mesas de trabajo fueron, digamos, que ciertos grupos trabajaron ciertos temas, y al final se hace un todo, , es normal, porque no hay una forma de que todos hagan todo.

La apropiación es de la misma ciudadanía, y la apropiación solo se da en la medida que todos conozcamos la norma, , ahora, no es una norma fácil, es una norma que trae 257 artículos, de los cuales los primeros 177 son normas de comportamiento, entonces, entrarse uno a saber las 177 normas de comportamiento es muy difícil, , porque de pronto a mi no me interesa, por ejemplo, hay normas específicas, , establecimientos de trabajo sexual, si uno va al barrio Santa fe, debajo de la Caracas, yo estoy seguro que los dueños de los establecimientos vana manejar ese tema muy bien, porque les importa, pero de pronto a la persona que vive aquí en la candelaria, esa norma no le interesa mucho y pues no la va a leer, , de pronto, a él le interesa lo que tiene que ver con los monumentos y con patrimonio histórico que es la Candelaria, entonces, de pronto, ellos sí saben mucho de ese pedazo del código, pero todos no saben de todo.

S.P: si miramos que los temas que más se manejaron, por ejemplo, espacio público, siendo este el tema más relevante, son los que más maneja la ciudadanía y en los que más conflicto se dio, y así mismo fueron en los que el conflicto quedó más registrado como el caso en prensa, en esa medida, ¿podemos decir que los medios de comunicación afectaron el conocimiento de la norma?

H.R: sí, obviamente lo que impacta es lo que vende, digamos que una de las situaciones que hacen que los medios se pregunten por el código, o sea, si miramos hasta antes del escándalo de los concejales, los medios no se habían preocupado porque estaba en trámite un código, no importaba, sí un acuerdo,

allá están discutiendo uno de los..., todas las administraciones presentaban uno pues estos están presentando otro y allá lo están discutiendo, listo, la publicidad negativa frente al Concejo, hace que la norma, que todo el mundo diga <<oiga, sí, allá están tramitando otro código nuevo, ¿qué tiene?, ¿qué trae?, ¿Qué pasó?, ¿por qué a esta gente le iban a dar esa plata?>> y claro, nos enfocamos a un tema del diario vivir que son los vendedores ambulantes, , todavía lo son, y obvio, los medios se encaminan a qué, a lo que venda, de pronto a ellos no les interesará mucho determinar que si yo cosaco la basura a las siete sino que la saco a las ocho m me pueden imponer una multa, tal vez, eso no es tan relevante para los medios de comunicación, entonces, claro, los medios de comunicación se centran en espacio público, pues espacio público va a dar, , en este momento están en auge el tema de las zonas que permiten el trabajo sexual , el caso del barrio Venecia, el caso de Alcázares, nadie quiere que le pongan una casa de esas al lado de su casa, eso como también genera boom, los medios, digamos el año pasado, , hicieron cierta repercusión sobre ese temas, y así es, en la medida que haya un tema, que tiene relevancia y que causa impacto pues ese tema lo van a tratar, y habrán muchos que nunca los van a tratar, por ejemplo, las tarjetas de convivencia, eso nunca lo van a tratar porque eso que yo me ponga de acuerdo con usted para que usted no bote la basura , pues solo nos importa a los dos.

S.P: ¿podemos especificar algunas relaciones y liderazgos que se dieron alrededor del código de policía?

H.R: el artífice de toda la situación es Antanas, su liderazgo es una cosa que no se puede negar en absoluto, le da una segunda fuerza muy grande Paul Bromberg, con su carta de civilidad, el doctor Peñalosa trató de hacer un código también, unas reformas al código que existía y ya en la última administración Antanas lo considera como prioritario en su Plan de Desarrollo y le asigna la función a la Secretaria de gobierno, la doctora Soraya Montoya, y sin ella es imposible que el código hubiera salido, se le mete toda la ficha y se está pendiente, se va a los debates, y se presentan los proyectos, el liderazgo viene de ellos, a nivel personal. Como entidades no recuerdo, la Veeduría Ciudadana tuvo un papel muy importante ya para la reunión con diferentes grupos comunitarios, de organización, la Veeduría es la que hace el contrato primario para presentar el proyecto de código, no recuerdo el nombre de la veedora de la administración de Antanas, pero ella fue otra líder para que la norma pudiera plasmarse, pues para que se hiciera un proyecto serio, y ya pues a partir de que el proyecto estuviera hecho, la administración a través de la doctora Soraya Montoya es la que impulsa todo el proceso.

S.P: ¿qué hizo falta, si es que hizo falta algo, a la hora de impactar con el código a la opinión pública?

H.R: yo creo que es un error que se comete en todas las expediciones de las normas, y es que la norma aquí se hace muy difícil de leer para el ciudadano

común, nuestros legisladores y los funcionarios creemos que si especificamos al detalle la norma, la hacemos más fácil de aplicar, y ahí cometemos un error grandísimo porque si yo tengo quinto de primario o soy iletrado o apenas tengo bachillerato, pues que la norma que la coma esté aquí y la y esté allá y el signo de interrogación esté aquí y el artículo, el inciso, el párrafo, tienen que ser, pues nadie se la lee, . un ejemplo clarísimo de eso el POT, el plan de ordenamiento territorial, es una norma que solo lo manejan los que trabajan en planeación, y eso, es una norma muy difícil, igual pasa con el código de policía de Bogotá, 257 artículos, algunos artículos de esos, que yo me acuerde, tienen como 18 numerales, pues es un ladrillo de leer, entonces, yo considero que la norma entre más fácil sea, tiene más apropiación, si a mi me dicen <<usted tiene que sacar la basura tres horas antes y tres horas después y sino lo multo>> y ya, yo entiendo el mensaje, , pero si me dicen, <<si usted la lleva en bolsa roja y la otra tiene que llevarla en bolsa amarilla>> es decir, yo me pongo a especificar todo al detalle, la norma se hace hartísima y por lo mismo no me importa leerla

S.P: ¿tal vez por esa misma minucia en la que entran todas las normas, y para el caso el código, hace que los medios no la registren de manera prioritaria?

H.R: sí, eso y pues claro, porque son ladrillos, hay que partir, el periodista, ni siquiera el abogado a veces sabe, hablo de la entidad en la cual estoy, somos 7 abogados, usted no se imagina lo que es sentar a 7 abogados para leer el mismo artículo de tres renglones, imagínese, si eso somos aquí, que estamos en el manejo de la norma diaria, pues que serán dos personas que se juntan a leer la norma, , obvio, y menos una persona que no tenga conocimientos en derecho, a mi parroquiano me dice <<mire aquí dice tal cosa>>, entonces el abogado va y le dice <<no señor, es que ahí dice eso, pero la interpretación es esta, >>, pues obvio, es un ladrillo de leer, porque la norma no es clara, no es digerible fácilmente, , pues claro, en la medida que la norma es densa y complicada de leer, pues uno se queda con la generalidad, entonces un tema tan simple como el espacio público, qué es lo simple: el espacio público es de todos no puede ser ocupado por uno>>, o sea, nadie lo puede utilizar para intereses particulares, eso lo capta todo el mundo, ¿cuál es la consecuencia? que los tienen que desalojar, eso lo capta todo el mundo, ya cuando la Corte Constitucional llega y dice: <<sí, pero usted tiene que garantizar un mínimo vital móvil>> ¿esa vaina qué es?, ¿mínimo vital móvil?, entonces vamos a ver qué es el mínimo vital móvil, entonces le toca ver qué es el Estado Social de Derecho, , entonces usted empieza a maquinarse ¿qué es un Estado social de derecho?, ¿Colombia es un Estado Social de derecho?, la Constitución dice que sí, entonces usted empieza a leer la Constitución, pues se vuelve un ladrillo de leer, entonces vamos a lo simple, espacio público, nadie puede utilizar el espacio público, saquen a los vendedores ambulantes, simple, toda la connotación que hay detrás de eso ya genera el conflicto , y si eso es una norma tan sencilla, imaginémonos con una complicada, o sea, a nadie le interesa.

S.P: el código era necesario formularlo, difundirlo, para adecuarlo a un nuevo contexto que surgió después de la Constitución del 91?

H.R: sí, aquí le cabe una gran responsabilidad al Congreso de la república, el código Nacional de policía es de 1970, fue reformado en 1971, el código nacional de policía es una norma en desuso, es una norma que casi nadie aplica, es una norma ridícula, es una norma que tiene 33 años de vigencia, que se expidió anterior a la constitución del 91, y ante ese vacío, como es muy difícil que el proyecto salga adelante, porque el código nacional de policía también se han presentado unos cinco, y no han salido, entonces la administración se da cuenta que sacarla por vía de norma nacional es muy difícil, pues lo hace en lo local, para efectos de qué, de que repercutiera en lo nacional, y de hecho repercutió, de hecho, muchas facultades de derecho, volvieron a dictar su cátedra de derecho de policía que antes no la dictaban, y se dieron diplomados, y se dieron seminarios, y se dieron, bueno, foros, en los cuales la norma de policía volvió a adquirir vigencia. Sí era necesaria y es necesaria, el código nacional de policía es necesario, para el país, Bogotá dio un paso grandísimo en el tema.

S.P: entonces podríamos decir que sí se adecuó al nuevo contexto que nos dio la constitución

H.R: claro, ya la contextos social, las relaciones que manejan los ciudadanos hoy día, son totalmente distintas de las que manejaban los ciudadanos en 1980, y mucho más lejanas de las de 1960, son distintas, muy distintas, entonces, el código se adecua a una modernidad, tanto normativamente como de aplicación de la norma, reconoce unas realidades

S.P: ¿podríamos decir que Cultura ciudadana, específicamente a través del código de policía, permitió formar ciudad para que todos viviéramos del mismo lado?

H.R: la norma buscaba eso, lo que pasa es que la Cultura ciudadana no depende de la norma, o sea, no podemos decir que por norma la cultura se aplica porque sino todos seríamos cultos, faltaría que el Congreso sacara una ley que dijera <<Colombia es una república culta>> y listo todos somos cultos, no, la cultura depende de cada uno, que sí se logró muchísima cultura ciudadana, sí, que el código da muchas herramientas para que sigamos en esa tónica, las da, luego es, como lo dije antes, una herramienta y el programa, yo no puedo decir que el culmen de la cultura ciudadana fue la expedición del código, fue legalizar relaciones de cultura que ya tenía la ciudad, y la hace como para que tenga uno un registro legal de que se respeta, se debe respetar, y si no se respetan tiene una consecuencia, .

S.P: ¿los medios de comunicación qué papel jugarían para darle continuidad al mensaje que llevaba cultura ciudadana, que es el mismo que lleva en esencia el código?

H.R: cuando los medios de comunicación en últimas son los que generan la opinión pública, aquí pasan muchísimas cosas que no registran los medios y si los medios no los registran, nadie los conoce, entonces fíjese la corresponsabilidad de los medios, es decir, yo no puedo aplicar una política pública si no tengo el reconocimiento de los medios, entonces, claro, en la medida que los medios de comunicación se apropiaran de la totalidad del código, tendría mayor difusión, mayor cabida, las personas ven más televisión que ir a un seminario, o que ir a un foro o que ir a cualquier parte, se sientan y ven televisión y obviamente la herramienta de televisión, radio, prensa, generan impacto y qué se yo, cuando uno prensa escrita lee que salió una norma que dice esto, pues yo digo, como que conozco de tal cosa y de pronto por ahí me puedo meter, hay corresponsabilidad de los medios de comunicación, si los medios de comunicación tampoco colaboran con la difusión del código, pasa como muchas de las normas en el país, se quedan ahí.