

ANÁLISIS DE LOS DISCURSOS SECURITARIOS DE LA POLÍTICA CRIMINAL DESDE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD EN BOGOTÁ*

2

Adriana Romero Sánchez

Introducción

En los últimos años han convergido dos fenómenos con incidencia importante en la configuración de la política criminal en algunos países de Occidente: por un lado, un incremento en las cifras de la criminalidad⁴⁷, asociado a cambios en la vida social y cultural, así como a un mayor interés en el delito. Este interés, entre otros aspectos, se ve reflejado en la discusión e inclusión del problema de la seguridad en la agenda pública, como fenómeno reportado en los medios de comunicación; por otro lado, los cambios políticos y económicos, de la mano de

.....
* Este capítulo forma parte del ejercicio de investigación formativa realizado con el Semillero Estudio de las transformaciones del Derecho Penal y la Política Criminal y en el marco de la tutoría al proyecto *Modelo de análisis de las relaciones y el impacto de los discursos sobre la seguridad en el sistema penal colombiano*, Convocatoria 617 de 2013 de Colciencias. Agradezco especialmente a Iván Ricardo Morales por sus observaciones y comentarios sobre una versión preliminar de este texto.

47 Sin embargo, es importante resaltar que existen algunos trabajos que han expuesto cómo en los últimos años se ha presentado una disminución en las cifras del delito y de otras conductas contrarias a la convivencia y la seguridad ciudadana. Sobre el particular puede consultarse, entre otros, a Graham Farrell, *Situational crime prevention and its discontents: Rational choice and harm reduction versus Cultural Criminology*, en *Social Policy and Administration*, núm. 44, vol. 1, 2010, pp. 40-66.

la intensificación de las relaciones sociales o, más ampliamente, de los procesos de globalización⁴⁸, que han generado nuevas demandas de control social y nuevas preocupaciones en la ciudadanía, como el riesgo o la seguridad:

Una época de la sociedad moderna que no sólo abandona las formas de vida tradicionales, sino que además está descontenta con las consecuencias indirectas del éxito de la modernización: inseguridad de las biografías y peligros apenas imaginables que nos afectan a todos y contra los que nadie puede asegurarnos adecuadamente.⁴⁹

A pesar del amplio desarrollo al respecto y de la insistente preocupación de la literatura sobre este proceso, el recorrido y la reflexión que se presentan sobre estos temas no son unidireccionales, principalmente porque la noción de “seguridad”⁵⁰ es polivalente, se concreta de muchas formas, algunas de las cuales involucran al saber penal y criminológico.⁵¹ Habitualmente, estas reflexiones se han dado desde la perspectiva del derecho penal, y cómo en este se manifiestan las distintas transformaciones. A su vez, esta preocupación por la seguridad se ve materializada y gestionada de manera directa a través de las políticas locales de seguridad ciudadana, las cuales no se ocupan de todas aquellas conductas relevantes para la política penal, sino, más bien, de aquellas conductas que de manera directa y mediática inciden en la existencia tranquila de la ciudadanía.

De esta manera, el presente capítulo busca generar, a partir del análisis de las políticas de seguridad en Bogotá desde la alcaldía de Antanas Mockus (2000-2003) hasta la actual alcaldía de Gustavo Petro (2012-2015), una serie de herramientas de análisis que permitan aproximarse al impacto de los discursos securitarios en la configuración de la política criminal.

48 Si bien se presentan algunas coincidencias generales sobre la existencia de unas transformaciones sociales que se orientan a la intensificación e interconexión de las relaciones sociales en distintos órdenes, todavía existen debates sobre la definición y el alcance del término globalización. Al respecto, entre otros autores, véase: Ulrich Beck, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós, 2008, pp. 73-132; y David Held et al., *Transformaciones globales. Política, economía y cultura*. México: Oxford University Press, 2002.

49 Ulrich Beck, *La sociedad del riesgo mundial. En busca de la seguridad perdida*. Barcelona: Paidós, 2008, p. 25.

50 De hecho, ha permeado el discurso del derecho penal moderno desde sus inicios, pero con distintos contenidos y preocupaciones. El ejemplo más claro de esto se encuentra en el bien jurídico tutelado de la seguridad pública, cuyo contenido se ha visto permeado por las más variadas preocupaciones.

51 Ricardo Cita, Algunas relaciones e implicaciones de la seguridad en el derecho penal. Elementos básicos para el análisis de las transformaciones del poder punitivo en la actualidad”, en *Rostros y Rastros*, núm. 10, enero-junio, 2013, pp. 26-30.

En este sentido, este texto se complementa con el trabajo desarrollado en el proyecto *Modelo de análisis de las relaciones y el impacto de los discursos sobre la seguridad en el sistema penal colombiano*, cuyo objetivo es generar propuestas de análisis que partan de una perspectiva procesual, desde la cual se evidencia un cambio sustancial en los fines y las orientaciones del sistema penal, en el marco de una política criminal y la estructura que esta propone para la gestión de los conflictos sociales.

Para el desarrollo del mencionado proyecto y el presente escrito, una vez reconstruidos y analizados la evolución del derecho penal y los conceptos sobre seguridad, se plantearon escenarios de análisis específicos (sociojurídico, normativo y político). También se sugirieron algunas metodologías con la capacidad de generar interpretaciones sobre estos fenómenos que se encuentran ligados intrínsecamente a los procesos de transformación social que atraviesan distintas dimensiones.

Analizados estos fenómenos en algunos de estos escenarios en concreto, es posible afirmar que el sistema penal colombiano se ha visto permeado por las demandas de castigo generalizadas por parte de la ciudadanía, y que estas demandas se han visto capitalizadas desde sectores políticos para mantener el orden público, pero también para fortalecer un determinado sistema extractivo. Las preguntas sobre la efectividad de estas medidas dejan como precedente que los ciudadanos perciben que los efectos del sistema de justicia son inocuos para prevenir el delito, por cuanto se presentan unas mayores demandas por sanciones más severas, sistemas más estrictos y más responsabilizantes. Por otra parte, los impactos más claros de estas reformas se presentan como manifestaciones del colapso del sistema de justicia (congestión judicial y Unidades de Reacción Inmediata y estaciones de Policía llenas) y, fundamentalmente, en un sistema penitenciario con alarmantes cifras de hacinamiento, que plantean cuestionamientos sociales importantes.

Sin embargo, como se precisó anteriormente, este trabajo se articula en la última perspectiva (la política), para invertir el proceso de reflexión y de construcción conceptual para el análisis de la política criminal, a partir de la observación de la política de seguridad. Esto resulta altamente relevante en consonancia con la apreciación de que la política criminal tiende a la subordinación por la política

de seguridad⁵², entendida esta tanto en términos de seguridad y defensa como de seguridad ciudadana.

Para la presentación de estos resultados, a continuación se abordan los principales elementos que fueron tenidos en cuenta para la construcción de estas herramientas de análisis: las políticas públicas y, en concreto, las políticas de seguridad, algunos elementos sobre las transformaciones político-criminales y su manifestación en el derecho penal, así como los debates en el marco de la sociología jurídica latinoamericana. Una vez visto esto, en segundo lugar se desarrollará el estudio de las políticas de seguridad de los periodos de gobierno enunciados, para luego generar las herramientas de análisis orientadas a la política criminal. Con esto se da paso a la presentación de unas conclusiones generales sobre este trabajo.

La principal estrategia metodológica utilizada en este proyecto fue la denominada investigación documental (ID), entendida así:

[El estudio] metódico, sistemático y ordenado con objetivos bien definidos, de datos, documentos escritos, fuentes de información impresas, contenidos y referencias bibliográficas, los cuales una vez recopilados, contextualizados, clasificados, categorizados y analizados, sirven de base para la comprensión del problema, la definición o redefinición de nuevos hechos y situaciones problemáticas, la elaboración de hipótesis o la orientación de nuevas fuentes de investigación en la construcción de conocimiento.⁵³

Los documentos consultados para el desarrollo de este capítulo, además de las referencias bibliográficas especializadas en la materia, fueron algunas normas locales, documentos internacionales sobre seguridad ciudadana y política criminal y documentos de política pública distrital. Asimismo, para la definición de los conceptos para el análisis, se recurrió a la revisión de políticas públicas y de algunas propuestas conceptuales desde la sociología jurídica latinoamericana, los cuales serán desarrollados a continuación.

52 Comisión Asesora para la Política Criminal, *Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano*. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho, 2012, pp. 36-37. Véase también: Julián Andrés Muñoz, La política criminal: creencias, discursos, prácticas... saber y poder, en *Nuevo Foro Penal*, vol. 7, núm. 76, enero-junio, 2011, pp. 128-149.

53 Jorge Uribe, "La investigación documental y el estado del arte como estrategias de investigación en ciencias sociales, en Pablo Páramo (comp.), *La investigación en ciencias sociales: estrategias de investigación*. Bogotá: Universidad Piloto de Colombia, 2011, p. 196.

Las políticas públicas y el concepto de seguridad ciudadana

Conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática.⁵⁴

Estas situaciones problemáticas se trazan a partir de los fines y las funciones consagrados en el proyecto político de un Estado, en el contexto de un gobierno y vinculados de una u otra manera con derechos fundamentales. También, estas políticas públicas son entendidas como instrumentos que adopta un Estado para garantizar los derechos de los ciudadanos, en un contexto de un Estado social de derecho, donde este, a partir de un modelo constitucional determinado, se compromete con unas mínimas garantías frente a sus ciudadanos, como el respeto (como aspecto negativo) y la protección y realización (en sentido positivo) de unos derechos considerados como fundamentales.

Uno de estos bienes públicos considerados como centrales en el desarrollo institucional de un Estado es la seguridad. Esta presenta aspectos críticos en la medida en que los ciudadanos no pueden, salvo excepciones, satisfacer sus necesidades de seguridad.⁵⁵ Así, la función primordial del Estado se constituye en la provisión del bien público (o en términos de Rotberg, político) de la seguridad, tanto interna como exterior. Esa seguridad se presenta a su vez en una serie de manifestaciones, cada una de las cuales requiere de una protección específica.

Sin embargo, es fundamental destacar que su manifestación se da principalmente con respecto a la seguridad jurídica, donde se engloba el concepto de *rule of law* (o Estado de derecho), como garantía del cumplimiento de las normas, de un sistema judicial y mecanismos de exigibilidad de acuerdos hechos entre

54 André-Noël Roth, *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora, 2006, p. 27. Este autor también ha definido la idea de política pública como “el resultado de interrelaciones e interdependencias entre varias instituciones, grupos e individuos que conforman una red de influencia mutua en donde las jerarquías reales no siempre son las que formalmente están establecidas” (p. 33).

55 Robert Rotberg, *El fracaso y el colapso de los Estados-Nación. Descomposición, prevención y reparación en Los Estados fallidos o fracasados: un debate inconcluso y sospechoso*. Bogotá: Siglo del Hombre, 2007, pp. 157-159.

partes y de la protección a la propiedad privada. Para la Brookings Institution⁵⁶, por ejemplo, la seguridad se mide a partir de indicadores como la intensidad del conflicto, el número de abusos a derechos fundamentales, la fracción del territorio que se afecta por un conflicto, la incidencia de los ataques, la estabilidad política y la ausencia de violencia. Si bien es cierto que el concepto de seguridad cuenta con muchas perspectivas teórico-conceptuales y político-prácticas, y que ha presentado una importante transformación en las últimas décadas⁵⁷, es esencial contemplarlas para establecer cuáles son los elementos que se tienen en cuenta en la política pública de seguridad para su diseño, así como las medidas que se agrupan en torno a este concepto.

La Organización de las Naciones Unidas ha definido *seguridad humana* como la liberación de las personas de las sensaciones de miedo y necesidad:

Es un concepto amplio que contempla un abanico de amenazas que pueden atentar contra la vida y contra el bienestar de las personas: desastres ambientales, guerras, conflictos comunitarios, inseguridad alimentaria, violencia política, amenazas a la salud y delitos.⁵⁸

Desde la perspectiva de la seguridad humana, la seguridad ciudadana es una de sus dimensiones; se orienta a garantizar la seguridad de los ciudadanos, ya sea que estos residan en una zona urbana o rural⁵⁹, en clave de derechos humanos, para garantizar el pleno ejercicio de estos.⁶⁰ Si bien este concepto ha sido ampliamente difundido en términos institucionales y académicos, existen diferencias desde otros sectores con sus estrategias y en la aplicación de este concepto en el marco de las políticas.

56 Susan E. Rice y Stewart Patrick, *Index of State Weakness in the Developing World*. Washington: Brookings Institution, 2008, pp. 8-9.

57 Fundamentalmente, se ha abandonado su noción arraigada a la idea de seguridad nacional o del Estado, para pasar a estar centrada en las personas. Véase: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe regional de desarrollo humano 2013-2014*. Nueva York: Autor, 2013, p. 5. Para profundizar en la variación de la noción de la seguridad desde la escuela realista de las relaciones internacionales a la visión humanocéntrica y su caracterización, véase: Clifford Shearing y Jennifer Wood, *Pensar la seguridad*. Barcelona: Gedisa, 2007, pp. 84-96.

58 *Ibid.*, p. 5.

59 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. Organización de los Estados Americanos, 2009. Recuperado de <https://goo.gl/DrpSDw>

60 Farid Benavides, Sujetos invisibles, pensamiento criminológico y seguridad ciudadana, en *Estudios en Derecho y Gobierno*, vol. 4, núm. 1, enero-junio, 2011, p. 72.

•Análisis de los discursos securitarios de la política criminal.

De la misma manera, cada administración ha definido su propio concepto de gobierno, y las medidas adoptadas han correspondido con su orientación. Por ejemplo, Antanas Mockus (2000-2003) en su segunda administración, en el plan *Bogotá, para vivir todos del mismo lado*⁶¹, estableció una idea integral de seguridad, entendida como parte de una estrategia de cultura ciudadana, dentro de la cual se prevé la inclusión de estrategias para que la ciudadanía cuente con un papel activo en la convivencia ciudadana, el fortalecimiento de mecanismos alternativos de solución de conflictos, de las instituciones y de la capacidad sancionatoria pedagógica para aumentar los niveles de cumplimiento de la ley.⁶² La Policía, en el ejercicio de sus funciones cívicas, es una de las instituciones más relevantes para la cultura de la legalidad, la protección ciudadana⁶³ y la resolución de conflictos. Estas estrategias se articulan con medidas de cultura, recreación y deporte, así como con otras orientadas a generar incentivos para la solidaridad entre la ciudadanía.

En la alcaldía de Luis Eduardo Garzón (2004-2007), plan *Bogotá sin indiferencia*⁶⁴, se adopta el concepto de seguridad ciudadana⁶⁵, dentro del cual se da prioridad a las políticas de prevención, sin olvidar todas las políticas de control y los avances que en materia de seguridad se adelantan en el Distrito desde la década de los noventa.

Para el gobierno de Samuel Moreno (2008-2011), dentro del Plan de Desarrollo *Bogotá Positiva: para vivir mejor*⁶⁶, se definió la seguridad integral

61 Alcaldía Mayor de Bogotá, Decreto 440 de 2001, por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2001-2004: "Bogotá para vivir todos del mismo lado". 2001, 1 de junio.

62 Artículos 7 a 11 del Decreto 440 de 2001.

63 Se da prioridad a poblaciones en alto riesgo, así como en zonas de deterioro urbano y social.

64 Concejo de Bogotá, Acuerdo 119 de 2004, por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2004-2008: "Bogotá sin indiferencia, un compromiso social contra la pobreza y la exclusión". 2004, 3 de junio.

65 "Esta visión de la seguridad ciudadana que camina de la mano de la responsabilidad y la solidaridad, se desarrolla sobre las bases culturales, legales y éticas promovidas en los últimos años, como también en el respeto del espacio público y el cumplimiento de normas orientadas a modificar el entorno propicio del delito y la violencia. Sobre esta base se concibe la articulación con la seguridad ciudadana de los programas sociales que buscan satisfacer las necesidades básicas, así como los de educación y salud comunitaria" (Alcaldía Mayor de Bogotá, *El derecho a una ciudad segura respetando libertades. Sistema integrado de seguridad ciudadana, convivencia y justicia*. Bogotá: Imprenta Nacional, 2007, p. 28).

66 Concejo de Bogotá, Acuerdo 308 de 2008, por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, D. C., 2008-2012: "Bogotá positiva: para vivir mejor". 2008, 9 de

como un asunto que involucra la promoción y garantía de derechos humanos, la prevención de los delitos asociados a poblaciones vulnerables, el fortalecimiento del sistema local de justicia y la existencia de políticas de ámbito local y con participación (corresponsabilidad) de la ciudadanía. Esto se orienta hacia acciones convergentes que aborden factores sociales, económicos, institucionales y de policía.⁶⁷

Por último, el gobierno de Gustavo Petro (2012-2015), dentro del Plan de Desarrollo *Bogotá Humana*⁶⁸, incorporó el concepto de seguridad humana como una de las estrategias del fortalecimiento de lo público, articulada a múltiples estrategias securitarias (alimentaria, ambiental, vial, etc.), de infraestructura y de garantía de derechos. Asimismo, propuso intervenciones priorizadas, como el Plan 19 75-100, que tiene como propósito:

Mediante la promoción de una convivencia ciudadana pacífica, la prevención, el control del delito y el crimen, superar condiciones reales y percibidas relativas a la seguridad, que afectan directamente a poblaciones y territorios, limitando su acceso a oportunidades y generando círculos perversos de segregación, exclusión e inseguridad.⁶⁹

En este sentir, las políticas de seguridad⁷⁰ se constituyen en términos institucionales como la política pública prioritaria de un gobierno, en este caso local,

junio. Se señala en el artículo 2, sobre los principios de política pública: “15. Convivencia y seguridad ciudadana: Las acciones de la administración distrital promoverán la reconciliación y la paz, la prevención, el alistamiento y la respuesta frente a los delitos, las violencias y conflictividades, en los ámbitos público y privado. Se actuará bajo la concepción de seguridad como un bien público que propicia las condiciones necesarias para la vida digna y el goce pleno de los derechos humanos y la convivencia democrática en un ambiente de solidaridad y desarrollo armónico, con sujeción a las normas”.

67 “El caso de Bogotá es ilustrativo del desarrollo de una política de seguridad ciudadana donde se combinan estrategias de diversa índole como el control a factores de riesgo como el consumo de alcohol y el porte de armas de fuego; el fortalecimiento de la capacidad de la policía en la ciudad, iniciativas de cambio cultural que propenden por el respeto a la vida y por la autorregulación de las conductas ciudadanas e intervenciones del espacio urbano deteriorado entre otras” (María Victoria Llorente y Ángela Rivas, *La caída del crimen en Bogotá: una década de políticas de seguridad ciudadana*, en Lucía Dammert (Ed.), *Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos*. Valparaíso: Programa Urbal, 2004, p. 311.

68 Concejo de Bogotá, Acuerdo 489 de 2012, por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2012-2016: “Bogotá Humana”. 2012, 12 de junio.

69 *Ibid.*, artículo 39.

70 Respecto a este punto, es posible evidenciar una primera diferencia que debe ser tenida en cuenta entre la política criminal y las políticas de seguridad ciudadana desde la perspectiva institucional: si bien en la estructura del Estado, en el ámbito nacional, existen sectores administrativos distintos que rigen cada una de estas políticas (sector justicia, en el caso de la política criminal; y sector seguridad y defensa, en el caso de las políticas de seguridad;

•Análisis de los discursos securitarios de la política criminal.

destinada a satisfacer el bien público de la seguridad, que no es autoproporcionable por los ciudadanos. En este sentido, las políticas públicas de seguridad incorporarán en programas de gobierno, planes de desarrollo y directrices de política pública destinadas a garantizar la seguridad de la ciudadanía en los distintos matices que implica la seguridad y convivencia ciudadana, entendida como un todo.⁷¹

Los paradigmas del derecho penal y su relación con la evolución del concepto de seguridad

Para analizar la relación entre la seguridad y el derecho penal, desde una perspectiva de la teoría del delito se han identificado tres momentos paradigmáticos: el del derecho penal clásico, el del derecho penal moderno y el del derecho penal del riesgo y la seguridad.⁷² En ellos la noción de seguridad tiene una dimensión especial, junto con otras categorías de política criminal diferenciales, que evidencian el carácter contextual e histórico de la política criminal y su consiguiente materialización, como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 1. Variaciones de los elementos del derecho penal

| Tipo de derecho penal Nociones | Derecho penal clásico | Derecho penal moderno | Derecho penal del riesgo y de la seguridad |
|-----------------------------------|---|--------------------------------|--|
| Noción de seguridad | Seguridad jurídica Preocupación por la contención del poder punitivo | Seguridad social y existencial | Seguridad personal y ciudadana |

articuladas con iniciativas del sector interior), el funcionamiento de la política criminal, particularmente de la política penal, únicamente recae en instituciones nacionales, y la participación de los entes territoriales es tangencial.

71 Así lo señalan Alejo Vargas y Viviana García, al destacar los cambios en las políticas públicas de seguridad en el Distrito y en Medellín: “Se propende por una concepción de seguridad en términos más amplios, donde además de medidas de control frente a la violencia, se incluyan medidas de prevención y rehabilitación. Sin embargo, la seguridad ciudadana no remite solamente a las estrategias para la prevención y contención del delito; este enfoque se define, de una manera amplia como la preocupación por aspectos como la calidad de vida y la dignidad humana en términos de libertad, acceso al mercado y oportunidades sociales (Alejo Vargas y Viviana García, *Violencia urbana, seguridad ciudadana y políticas públicas: la reducción de la violencia en las ciudades de Bogotá y Medellín [Colombia] 1991-2007*, en *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 2, 2008, pp. 251-252).

72 Massimo Donini, *El derecho penal frente a los desafíos de la modernidad. Estudios de derecho penal*. Lima: ARA, 2010, pp. 25-38.

| Tipo de derecho penal Nociones | Derecho penal clásico | Derecho penal moderno | Derecho penal del riesgo y de la seguridad |
|---|--|---|---|
| Forma-Estado | Estado de derecho Estado liberal | Estado social Estado constitucional Estado de bienestar | Estado social de derecho Crisis del estado de bienestar Estado penal Estado de la seguridad personal |
| Función del derecho penal | Función de garantía | Función de organización y promoción social | Función de lucha contra las amenazas |
| Rasgos de la estructura de la conducta punible | Delitos de resultados de comisión dolosa | Delitos imprudentes, de omisión, de peligro | Delitos de peligro abstracto Delitos de acumulación Delitos de preparación |
| | Principio de legalidad rígido | Principio de legalidad no tan rígido: uso de técnicas de tipos penales y abiertos y tipos penales en blanco | |
| | Bienes jurídicos individuales | Bienes jurídicos supraindividuales | Bienes jurídicos supranacionales Cuestionamiento del bien jurídico: delitos sin víctima |
| | Culpabilidad psicológica | Culpabilidad psiconormativa | Normativización de la culpabilidad Crisis de la culpabilidad como fundamento del delito y de la proporcionalidad de la sanción |

•Análisis de los discursos securitarios de la política criminal.

| Tipo de derecho penal Nociones | Derecho penal clásico | Derecho penal moderno | Derecho penal del riesgo y de la seguridad |
|-----------------------------------|--|---|---|
| Sanción penal | Pena principalmente retributiva, sin excluir tendencias relativas | Auge de las teorías “Re”. La pena se orienta hacia la prevención especial positiva, principalmente | Crisis de las teorías “Re” Pena de prevención-integración Neutralización del riesgo |
| Imagen del delincuente | Diverso y anormal Es posible reconocerlo a través de rasgos diferenciadores | Desviado, con defectos en la socialización e inclusión en las redes sociales de protección y de seguridad existencial | Calculador racional. Puede ser cualquiera |
| Discurso criminológico | Positivismo criminológico Teorías de las diferencias individuales Teoría del criminal rato | Criminología de la desviación Criminología de la reacción social Enfoque del etiquetamiento | Teorías de la elección racional Teorías de las actividades rutinarias Teoría de las ventanas rotas Criminología del otro Criminología del control |

Fuente: Ricardo Cita, Algunas relaciones e implicaciones..., *op. cit.*, p. 30.

El derecho penal clásico se caracterizó por una construcción de política criminal derivada de las nociones jurídicas del Estado de derecho, por lo cual se estableció como una garantía de los ciudadanos frente al ejercicio del poder punitivo, de acuerdo con lo que proponía Von Liszt en su programa de Marburgo. Por esta razón, se señala que la noción de seguridad, en el marco del paradigma del derecho penal clásico, está relacionada con la seguridad jurídica, así como con

la protección de bienes jurídicos individuales, en consonancia con los postulados del Estado liberal clásico.

Por su parte, el derecho penal moderno se asocia con el Estado social de derecho, dentro del cual el concepto de seguridad no se entiende asociado únicamente a las garantías sustanciales y procesales, sino también con la implementación de medidas tendientes a lograr que la reincorporación del ciudadano a los procesos y relaciones sociales, culturales, económicas y políticas se desarrolle sin alteración (protección del ámbito de la organización).⁷³

El derecho penal no se encarga del juzgamiento de conductas criminales mala in se, sino del tratamiento de comportamientos no deseados para el desarrollo de las relaciones sociales, que no son otra cosa que actividades no autorizadas que exceden los ámbitos de organización jurídicamente delimitados.⁷⁴

Por último, el derecho penal del riesgo y de la seguridad se asocia con todos los cambios sociales, económicos, políticos y culturales que se han vivido en las últimas décadas, especialmente aquellas transformaciones que han incidido en la percepción social del delito y cómo debe darse la reacción frente a este. En tal sentido, la emergencia de inseguridades e incertidumbres ha generado, en la estructura interna del derecho penal y en el funcionamiento del sistema penal, transformaciones en sus fundamentos, ideología y estructuras, tales como la expansión del derecho penal, los enfoques actuariales y la generación de formas específicas para la regulación de conflictos sociales. Asuntos como el resurgimiento de la víctima, las críticas al correccionalismo, la incorporación del delito de adolescentes al sistema penal⁷⁵ y la ampliación del ámbito social relevante para el derecho penal son manifestaciones de estos procesos.⁷⁶

Así, el miedo al crimen, que forma parte de las prácticas y preocupaciones cotidianas, ha hecho que desde distintas percepciones se haya entendido que el derecho penal y el control institucional del delito comienzan a remplazar formas

73 Ricardo Cita, *Algunas relaciones e implicaciones...*, *op. cit.*, p.28.

74 *Ibid.*

75 Adriana Romero, *Populismo punitivo y narrativas del control social de adolescentes en Colombia* (tesis de maestría). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2012.

76 Adriana Romero, Nueva cultura del control y adolescentes en Colombia, en *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones "Ambrosio L. Gioja"*, año IV, núm. 9, 2012, p. 138.

•Análisis de los discursos securitarios de la política criminal.

de seguridad social, con lo cual se crea una superposición entre los conceptos de conducta delictiva e inseguridad personal⁷⁷.

Lo expuesto con anterioridad permite, desde una perspectiva de definición normativa, evidenciar la relación entre momentos, conceptos y paradigmas en el derecho penal, en especial en relación con la seguridad con función instrumental en el plano operativo del derecho penal, así como fuente de configuración de política criminal. En el caso concreto colombiano, resulta importante resaltar que, para efectos del presente ejercicio y en términos de construcción de las políticas penales y de seguridad, se tiene como referencia el 2000 como punto temporal de partida para el análisis de las políticas de seguridad, pero también porque este año coincide con el desarrollo de la última codificación en materia de legislación penal sustantiva.

Las políticas de seguridad en Bogotá han estado de la mano de planes de gobierno. Al menos en lo discursivo, han presentado una cierta continuidad y se han articulado con los paradigmas internacionales del sistema universal que propugna por un sistema humanocéntrico.⁷⁸ Por otra parte, la evolución de la política penal a partir del 2000 se ha caracterizado por ser cambiante y reactiva. Ejemplo de esto puede evidenciarse en las más de cuarenta reformas que se han dado a esta legislación, casi en su integridad para aumentar penas, restringir el acceso a subrogados o generar nuevos tipos penales.

Estas modificaciones han estado de la mano con la incorporación de los discursos de la seguridad a la política criminal, en clave de argumentos de seguridad ciudadana. El caso paradigmático puede ser apreciado en una de las reformas más sistemáticas al sistema penal, que se consagra finalmente en la Ley de Seguridad Ciudadana (Ley 1453 de 2011).⁷⁹

77 Entre otros autores, véase: Lolita Aniyar de Castro, *Criminología de los derechos humanos*. Buenos Aires: Ediciones del Puerto, 2010, p. 157; David Garland, *Crimen y castigo en la modernidad tardía*. Bogotá: Siglo del Hombre, 2007, p. 238; y Loïc Wacquant, *Las cárceles de la miseria*. Buenos Aires: Manantial, 2004.

78 No obstante, es importante resaltar las diferencias entre las distintas políticas; por ejemplo, las políticas de Mockus que estuvieron centradas en la idea de la cultura de legalidad, donde el cumplimiento de la ley es un valor fundamental que permite superar conflictos sociales; o enfoques más integrales de seguridad, como el de Petro, que estaría generando múltiples estrategias para garantizar el acceso a los derechos (transporte, agua, entre otros). Asimismo, es importante resaltar las diferencias que se presentan entre las políticas en los planes y las políticas en acciones, frente a las cuales podrían sugerirse conclusiones importantes que deberían ser objeto de investigaciones específicas.

79 Congreso de la República de Colombia, Ley 1453 de 2011, por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se

Desde las exigencias y demandas de seguridad ciudadana, se presenta una tendencia de enfrentar problemáticas sociales que generan alarma a través del derecho penal, por ser “soluciones” rápidas que no generan de inmediato ningún costo y que producen fácilmente consenso social o, al menos, poca resistencia. Estas respuestas de política criminal parten de la concepción de que hacer justicia implica necesariamente privar de la libertad a un ciudadano, y entre más grande sea el reproche, más severa debe ser la sanción.

Estas soluciones, tal como se ilustró por parte de la Comisión Asesora para la Política Criminal del Estado colombiano, han sido reactivas, sin ningún sustento empírico y sin evaluación de impacto que justifique su adopción en el ámbito penal.⁸⁰ Estas reformas, contrario a generar un mayor efecto disuasivo a través de los aumentos punitivos como parte de la lucha contra el delito, han producido un incremento exponencial de la población privada de la libertad, lo cual, a su vez, ha derivado en una crisis humanitaria sin precedentes y en una transformación cultural fuerte de la percepción de la libertad.⁸¹

Estas modificaciones han sido principalmente estudiadas en el plano normativo y respecto a cómo esos discursos securitarios han generado consecuencias en el ejercicio del control penal, fundamentalmente en la investigación, el juzgamiento y la privación de la libertad. Sin embargo, es importante precisar que si bien existe un importante impacto sobre el sistema penal por parte de los “paradigmas securitarios”, la política de seguridad y la política criminal —como políticas interdependientes— no se encuentran necesariamente articuladas en términos de prácticas y saberes.⁸² De esta manera, resulta esencial ver la otra cara de este paradigma securitario; para ello, a continuación se propone un modelo de análisis de las políticas de seguridad, que busca identificar rasgos relevantes que puedan ser luego rastreados o tenidos en cuenta para la aproximación a la política criminal.

dictan otras disposiciones en materia de seguridad. *Diario Oficial* 48.110, 2011, 24 de junio.

80 Comisión Asesora para la Política Criminal, *Informe final...*, op. cit., pp. 27-30.

81 David Harvey, *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal, 2005, pp. 47-50.

82 Adolfo Franco, *La relación de la política criminal oficial y la política de seguridad ciudadana en Bogotá* (tesis de maestría). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2013, pp. 93-105.

Aportes de la sociología jurídica latinoamericana al análisis de los discursos securitarios

Dadas las características de las políticas públicas de seguridad, se hace necesario tener en cuenta la heterogeneidad de estas. En este contexto, el análisis sociojurídico es complejo, puesto que en muchos casos se requiere tener en cuenta aspectos de política criminal, y su análisis debe hacerse desde la sociología jurídico-penal o criminología, según sea el caso. Cabe señalar entonces que las variables para el presente análisis, además del nivel institucional, serán las siguientes:

- a. *Autoritarismo*. “Consiste en el uso frecuente de la fuerza y de procedimientos autocráticos por parte de los creadores y aplicadores del derecho”.⁸³ En este punto se presentan como ejemplos las rupturas frente al sistema jurídico y el estado de excepcionalidad.
- b. *Legitimación simbólica mediante el uso del derecho*. Es una estrategia de legitimación en la que, por medio de reformas jurídicas, creación de programas, etc., se satisfacen objetivos instrumentales propuestos por el Estado, pero que materialmente no logran sus efectos.⁸⁴
- c. *Isomorfismo entre informalidad y obediencia/desobediencia selectiva al derecho*.⁸⁵ Relación entre la obediencia de la ley excluida, negociada o adaptada y las circunstancias de informalidad respecto de otras políticas como las laborales o de propiedad (por ejemplo, urbanizaciones ilegales).
- d. *Divorcio entre ley, moral y cultura*. Incongruencias entre la acción e interacción de los sistemas de regulación, es decir, divergencia entre lo legalmente permitido, lo moralmente válido y lo culturalmente válido y la realidad.⁸⁶

Estos elementos deben permitir dar cuenta de cómo la acción y la norma expresan unas circunstancias sociales particulares que tienden a convertirse en fenómenos; en este caso, la seguridad en Bogotá desde sus distintas dimensiones.

83 Mauricio García y César Rodríguez, Derecho y sociedad en América Latina: propuesta para la consolidación de los estudios jurídicos críticos, en *Derecho y sociedad en América Latina: un debate sobre los estudios jurídicos críticos*. Bogotá: ILSA y Universidad Nacional de Colombia, 2003, p. 23.

84 *Ibid.*, pp. 38-46.

85 *Ibid.*

86 Antanas Mockus, Anfibios culturales y divorcio entre ley, moral y cultura, en *Análisis Político*, núm. 21, 1994.

En este mismo sentido, estas políticas públicas tendrán mecanismos y estrategias orientados a este fin, aspecto que se estudiará fundamentalmente en los planes de desarrollo y los programas de las distintas administraciones, que en el plano local establecen las acciones y directrices orientadas a la percepción de seguridad subjetiva⁸⁷ de la ciudadanía y con relación a las instituciones distritales.

En primer lugar debe señalarse que el fenómeno de cambio social a partir de las políticas públicas de seguridad comenzó en la década de los noventa, momento en que se pueden identificar distintas causas, como el nuevo orden constitucional que otorga una mayor independencia a los gobiernos locales, en términos presupuestales y de diseño autónomo de políticas de prevención⁸⁸, y la posibilidad de construir políticas coherentes entre el orden nacional y local que permitiera avanzar al respecto.

Por otra parte, se ha considerado que la incorporación de medidas de prevención en las políticas de factores puede incidir en la violencia urbana.⁸⁹ Las circunstancias políticas del contexto colombiano —fundamentalmente el desplazamiento de población desde las zonas rurales hacia las grandes ciudades— y los conflictos sociales aportan a la ciudad problemas de crecimiento de la pobreza, la marginación y la desigualdad, que causan inseguridad y temor a los ciudadanos.

En este sentido, las políticas de seguridad a partir de la década de los noventa han tenido que dar respuesta a fenómenos sociales importantes, tendientes a la conservación de la convivencia y hacia una mejoría de la seguridad, que durante los años ochenta comenzó a generar una gran preocupación en la ciudadanía.⁹⁰

87 Bernardo Romero, Etnografía de la cultura de la seguridad. Métodos cualitativos para el análisis de la seguridad subjetiva, en *La criminología del S. XXI en América Latina* (tomo II). Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni Editores, 2002, p. 135 y ss.

88 Las restricciones se hacen mucho más evidentes en las políticas de control que en las políticas de prevención.

89 Alejo Vargas y Viviana García, *Violencia urbana, seguridad ciudadana y políticas públicas...*, *op. cit.*

90 Por ejemplo, hasta la mitad de la década de los ochenta, el promedio de la tasa de homicidios en Bogotá es de 25 por cada millón de habitantes (hpcmh). Desde 1984 dicha tasa empieza a experimentar un crecimiento sostenido que alcanzó su punto más alto en 1993, cuando la tasa de homicidios que se registra es de 72 hpcmh, con un total de homicidios de 4532. Véase: Alejo Vargas y Viviana García, *Violencia urbana, seguridad ciudadana y políticas públicas...*, *op. cit.*

•Análisis de los discursos securitarios de la política criminal.

Estas respuestas se han entendido como positivas⁹¹, y en muchos casos, las políticas han logrado modificar indicadores socioeconómicos.⁹²

El proceso de modificación de las políticas inició con la primera alcaldía de Antanas Mockus, en la cual se afirmó la existencia del divorcio entre ley, moral y cultura, lo cual produjo grandes índices de violencia. Así, se incorporaron a las políticas del Distrito ciertas estrategias pedagógicas y comunicativas destinadas a la regulación individual y colectiva.⁹³ En este contexto histórico se continuaron desarrollando las políticas públicas de seguridad, que son objeto de análisis en el presente documento, desde el 2000 hasta la actualidad. Es importante destacar que durante estos periodos, a pesar de existir una diferencia entre las posturas políticas e ideológicas, en materia de política pública de seguridad hubo continuidad en distintos programas de prevención y control, lo cual es esencial para el desarrollo a mediano y largo plazo de esquemas de seguridad que requieran una modificación de estructuras sociales y culturales.

Instituciones

Son instituciones encargadas de ejecutar las políticas de seguridad en Bogotá: la Secretaría de Gobierno, la Subsecretaría para Asuntos de Convivencia y Seguridad Ciudadana⁹⁴, que a su vez está conformada por la Dirección de Seguridad y Convivencia, la Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia, la Dirección de la Cárcel Distrital, la Dirección de Asuntos Étnicos, el Consejo Distrital de Seguridad⁹⁵ y el Comité de Vigilancia Epidemiológica de

91 Señalan Vargas y García al respecto: “Los casos de Bogotá y Medellín ilustran la positiva experiencia del involucramiento activo de las autoridades municipales a partir de enfoques amplios de política de seguridad y convivencia donde se considere la importancia del aspecto preventivo de la seguridad. Los resultados en las dos ciudades evidencian la reducción en los índices de violencia y delincuencia, a pesar del impacto de la dinámica de la violencia en el ámbito nacional, por cuenta del conflicto armado. Debe destacarse, en el caso de Bogotá, la continuidad en las políticas públicas de seguridad ciudadana” (Alejo Vargas y Viviana García, *Violencia urbana, seguridad ciudadana y políticas públicas...*, *op. cit.*).

92 María Victoria Llorente y Ángela Rivas, *La caída del crimen en Bogotá...*, *op. cit.*

93 *Ibíd.*, p. 312.

94 Creada en 1997 como parte de la Secretaría de Gobierno de Bogotá, encargada del diseño, la ejecución y el seguimiento de las políticas públicas de seguridad y convivencia (cfr. Alejo Vargas y Viviana García, *Violencia urbana, seguridad ciudadana y políticas públicas...*, *op. cit.*).

95 Creado por el Decreto 2615 de 1991, sobre reuniones mensuales o extraordinarias que incorporan a la fuerza pública organismos de justicia, derechos humanos y organismos distritales, con el fin de analizar la situación de

Lesiones de Causa Externa.⁹⁶ A pesar de que no es de carácter distrital, es sustancial en el cuerpo institucional del Distrito la Policía Metropolitana de Bogotá, que a partir de reformas a su cuerpo pudo crear una cierta independencia para el Distrito.

Un aspecto importante de esta reforma fue la creación, en 1993, de la Policía Comunitaria. También son importantes las fuerzas militares, el cuerpo de bomberos y entidades concretas para el logro de objetivos estratégicos en planos de derechos humanos, de prevención, de justicia y reconciliación, desde la responsabilidad y la participación local, entre otros aspectos esenciales.

A partir de la segunda administración de Antanas Mockus se destinaron recursos para la investigación criminal y se creó el Comité de Política Criminal para el diseño y la aplicación de medidas de control y prevención.⁹⁷ Adicionalmente, se crearon las Unidades de Conciliación y Mediación para la resolución alternativa de conflictos y se adecuaron las inspecciones de Policía para estos fines. También fue esencial la acción contra la violencia intrafamiliar con jornadas de rechazo al maltrato infantil y la adecuación de las comisarías de familia.

Durante el gobierno de Luis Eduardo Garzón varios aspectos de política social cobraron una importancia⁹⁸ trascendental en el desarrollo y la ejecución de políticas públicas de seguridad, como la Subsecretaría de Asuntos Locales y Desarrollo Ciudadano, la Subsecretaría de Planeación y Gestión, la Dirección de Gestión Humana, la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias, entre otras, dentro de la Secretaría de Gobierno. Además, fue sustancial el apoyo con otras entidades del gobierno, como la Secretaría de Educación y el Departamento Administrativo de Bienestar Social.

violencia y delincuencia y establecer medidas para enfrentar esas circunstancias. Operan regularmente desde 1995 (Cfr. Alejo Vargas y Viviana García, *Violencia urbana, seguridad ciudadana y políticas públicas...*, *op. cit.*).

96 Creada en 1995, destinada a la evaluación semanal de las dinámicas de violencia y la proposición de medidas de respuesta.

97 María Victoria Llorente y Ángela Rivas, *La caída del crimen en Bogotá...*, *op. cit.*

98 Es importante señalar de la alcaldía de Luis Eduardo Garzón ciertas características de la comprensión del fenómeno: "a) Visión de la violencia como fenómeno multicausal que demanda atención integral y donde aspectos como la pobreza y la desigualdad cobran importancia capital. Por lo que en el discurso se enfatiza en la inclusión social como requisito básico de la seguridad integral, definida como el goce pleno de las libertades individuales y colectivas (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007); b) Importancia del impacto del conflicto en la ciudad, el cual se refleja en las acciones de los actores armados, pero también en la seria crisis humanitaria, en la que el número de desplazados por la violencia que llega diariamente a la ciudad es el hecho más evidente y preocupante" (Alejo Vargas y Viviana García, *Violencia urbana, seguridad ciudadana y políticas públicas...*, *op. cit.*).

Finalmente, el gobierno de Gustavo Petro creó el Consejo de Seguridad Humana, con un enfoque más amplio para aproximarse al cumplimiento del Plan de Desarrollo, por lo cual se renombró como Consejo de Gobernabilidad Humana.

Divorcio entre ley, moral y cultura

Una vez visto lo anterior, cabe señalar que a pesar de que se entiende en la actualidad que las causas de la violencia urbana deben tratarse a partir de políticas sociales que den respuesta a los derechos fundamentales de la ciudadanía, orientadas a su satisfacción, también dentro del fortalecimiento de la capacidad de control del delito se estableció como parte de las estrategias de la Policía Nacional el encerramiento de las personas en situación de calle⁹⁹, como una de las estrategias de recuperación del espacio público.

También es importante resaltar que desde la administración Mockus ha habido un interés prioritario de combatir la violencia intrafamiliar; no obstante, culturalmente el patrón de comportamiento no se ha modificado. Adicionalmente, existen políticas de restricción de venta de alcohol y toque de queda para niñas, niños y adolescentes en la actualidad, que difieren notablemente de lo entendido como moral o culturalmente válido. En las prácticas sociales, lo culturalmente válido difiere sustancialmente de lo legalmente permitido o de lo moralmente válido o adecuado.

Autoritarismo

Las respuestas distritales a situaciones que se entiendan como *peligrosas* (por ejemplo, como medida más reciente, la restricción al libre tránsito de niños, niñas y adolescentes, así como la venta de alcohol y la constante persecución de los vendedores ambulantes) establecen medidas de fuerza sobre fenómenos sociales y culturales que reflejan circunstancias que eminentemente no se solucionan con la represión. Por ejemplo, la venta ambulante y su persecución no crea empleos directos e indirectos; la restricción al tránsito de los adolescentes no tiene en

.....
99 "Retirar indigentes de las calles, haciendo uso de la Unidad Permanente de Justicia. No permitir que se instalen a vivir debajo de puentes peatonales y vehiculares. Ejercer la función preventiva cumpliendo las siguientes actividades: retirar indigentes y vendedores ambulantes, no permitir que se arrojen basuras y deshechos" (Policía Nacional, *Estrategias para contrarrestar los delitos de alto impacto* [Instructivo 024-DIROP]. Bogotá: Autor, 2006, p. 10.).

cuenta la aplicación de medidas pedagógicas, que se entiende como la respuesta esencial definida por el Código de la Infancia y la Adolescencia frente a sus comportamientos contrarios a derecho, o principalmente orientadas a la formación por medio de medidas educativas.

Legitimación simbólica mediante el uso del derecho

Adicionalmente, el toque de queda no logra evitar la delincuencia del adolescente, porque no elimina los factores de criminalidad que se presenta en niñas, niños y adolescentes, quienes presentan en su gran mayoría necesidades básicas insatisfechas, no están escolarizados ni registrados en cualquier régimen de salud. Otro ejemplo es el programa de zonas seguras, el cual, a pesar de su existencia, mejora un determinado sector, pero la delincuencia se desplaza en el tiempo y el espacio. Esta crítica es generalizable a todas las tácticas de prevención situacional. Los programas sociales como “Bogotá sin hambre”, a pesar de estar orientados a satisfacer necesidades y de ser un mecanismo para evitar delitos contra la propiedad, no logran mejorar los índices de delincuencia en este aspecto.¹⁰⁰

Isomorfismo entre informalidad y obediencia/desobediencia

La urbanización ilegal y la venta ambulante son factores sustanciales para comprender cómo la ley difiere de lo cultural y lo moral. Por una parte, la ocupación del espacio público fundamenta la sensación subjetiva de inseguridad, mientras que su recuperación, como política esencial de diversas administraciones, ha puesto en evidencia que existe una batalla contra una realidad incesante que, por lo general, es tolerada, en el entendido de que no existen opciones culturales y sociales para solucionarle las necesidades básicas a la población que hace uso del espacio público para intentar llevar el sustento diario a sus casas.

Un ejemplo de esta tolerancia, a pesar de los múltiples esfuerzos, es la supervivencia y el fortalecimiento de las ventas callejeras, así como la de invasiones y urbanizaciones ilegales, que aparecen ante la falta de posibilidades dentro del ámbito legal de personas que buscan la satisfacción de su derecho de vivienda y vida digna. En otro ámbito, a pesar de la regulación actual y de las distintas

100 En este sentido, véase: Alejo Vargas y Viviana García, *Violencia urbana, seguridad ciudadana y políticas públicas...*, *op. cit.*; y María Victoria Llorente y Ángela Rivas, *La caída del crimen en Bogotá*, *op. cit.*

restricciones, en el distrito se conoce abiertamente la existencia de lugares donde se practican abortos clandestinos, que ponen en riesgo a cientos de mujeres que recurren a ellos, dadas sus condiciones socioeconómicas.

Hay que señalar que para el desarrollo de las políticas públicas, debe tenerse en cuenta la continuidad de estas, la independencia del Distrito fundamentalmente en términos de políticas de prevención y de manejo presupuestal, la modificación que ha tenido el cuerpo policial y su educación. Estos aspectos son fundamentales para el cumplimiento de funciones distintas a la de represión, entre otros. A pesar de que resulte “progresista”, cabe señalar que en la comprensión de las políticas públicas de seguridad se logra percibir un avance, por cuanto a las políticas del gobierno anterior se incorporan desarrollos incluyentes, democráticos y participativos.

Algunas conclusiones

En materia de seguridad, el caso de Bogotá plantea retos, por su particularidad política en el contexto colombiano para la generación de categorías de análisis en torno a la política criminal. No obstante, las evidenciadas anteriormente se concentran en la reflexión sobre elementos culturales que son altamente relevantes para entender tanto el comportamiento del control del delito desde la seguridad ciudadana como los procesos de construcción de la política criminal. A continuación se presentan algunas conclusiones e hipótesis que podrían ser abordadas en nuevos ejercicios.

En primer lugar, hay que destacar que la evolución del concepto de seguridad que se evidencia en las políticas relacionadas con esta materia es plausible en lo discursivo, pero no es comparable con el proceso reflejado en la política criminal, por sus procesos de construcción y por los niveles de acción que desempeñan en las mismas las acciones que conforman la política.¹⁰¹ De esta manera, la aplicación de estas categorías al discurso requiere no solo de una aproximación a la política en los libros y en los planes, sino también a la política en acción.

Lo que se pudo evidenciar sobre este punto es que, aun cuando existe una pluralidad de conceptos que se orientan a precisar de qué se ocupa la política de

.....
101 Sin embargo, la relación entre estas dos y un análisis más profundo de estas políticas puede verse en el trabajo de Adolfo Franco, *La relación de la política criminal oficial...*, *op. cit.*

seguridad y cuál es el alcance de la seguridad en términos de derechos, estos no tienen una incidencia práctica en los procesos de construcción de política criminal, cuya transformación evidencia la defensa prioritaria de la seguridad como concepto proveniente del sentido común: la no afectación de sus derechos individuales básicos, como la vida, su integridad física y sexual, el patrimonio y, en menor medida, su libertad.

De esta manera queda claro que, en general, la transferencia de estos conceptos al sistema penal se presenta en términos contextuales como la asunción por parte del derecho penal de los propósitos de la política de seguridad. En este sentido, tal como se ha discutido ampliamente, la política criminal tiende a la subordinación ante la política de seguridad¹⁰², entendida tanto en términos de seguridad y defensa como de seguridad ciudadana.

Asimismo, se evidencia que las reformas legislativas realizadas a la normatividad penal sustancial, principalmente a la parte especial mediante el aumento de las penas y el establecimiento de nuevos agravantes a las conductas punibles, así como a otras prácticas conexas del control social, han generado impactos sociales trascendentales en Colombia, que también están interrelacionados con las características institucionales y culturales de las mismas.

Vistos los escenarios anteriores, queda claro que cualquier modelo de análisis de las relaciones y el impacto de los discursos de la seguridad con relación al sistema penal colombiano no puede enfocarse en una de las aristas que lo componen (la normativa, la sociocultural y la política), por lo que todo esfuerzo comprensivo del fenómeno tiene que articular herramientas que se puedan aproximar a lo contenido en la norma, a los instrumentos institucionales que lo ponen en marcha y a su contexto. Asimismo, es indispensable contar con un modelo de análisis que permita integrar activamente la comprensión de los procesos de la política criminal y, en particular, la relación de la política criminal con la seguridad ciudadana, desde la óptica contextual y procesual de los fenómenos de transformación del ejercicio del poder punitivo.

Analizados estos fenómenos en algunos de estos escenarios, en concreto se puede afirmar que el sistema penal colombiano se ha visto permeado por las demandas de castigo generalizadas por parte de la ciudadanía, y que estas se han

102 Comisión Asesora para la Política Criminal, *Informe final...*, *op cit.*, pp. 36-37.

visto capitalizadas desde sectores políticos para mantener el orden público, pero también para fortalecer un determinado sistema extractivo. Las preguntas sobre la efectividad de estas medidas dejan como precedente que la percepción de la ciudadanía sobre los efectos del sistema de justicia son inocuos para prevenir el delito, por lo que se presentan unas mayores demandas por sanciones más severas, sistemas más estrictos y más responsabilizantes.

Por otra parte, los impactos más claros de estas reformas se presentan en el colapso del sistema de justicia (Unidades de Reacción Inmediata y estaciones de Policía llenas) y, fundamentalmente, en un sistema penitenciario con alarmantes cifras de hacinamiento, lo cual plantea cuestionamientos sociales importantes.