



# LA SEGURIDAD ENTRE EL POPULISMO PUNITIVO Y EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO: LEY 2197 DE 2022 DE SEGURIDAD CIUDADANA Y LEY 1801 DEL 2016 CÓDIGO DE POLICÍA Y CONVIVENCIA\*

*Security between punitive populism and the social rule of law:  
Law 2197 of 2022 on citizen security and Law 1801 of 2016  
Police and Coexistence Code*

---

Jorge Enrique Carvajal Martínez\*\*

Recepción: 13 de enero de 2023. Aceptación: 27 de noviembre de 2023.

DOI: <http://dx.doi.org/10.21017/Rev.Repub.2024.v36.a163>

## RESUMEN

Este artículo se propone investigar cómo el Estado colombiano desarrolla medidas que buscan garantizar la seguridad y la convivencia ciudadana. Teóricamente, evaluamos la política del Estado desde dos aristas: en primer lugar, el populismo punitivo y, en segundo, el sentido del estado social de derecho. Lo que concluye la investigación es que en la política criminal se continúa aplicando medidas de corte punitivo y sancionatorio para enfrentar los problemas de la seguridad y convivencia. En su lugar, se proponen medias con enfoques multidimensionales en concordancia con el derecho internacional. En la investigación se utilizó el método analítico, el cual nos permite reflexionar sobre las políticas de seguridad, el populismo punitivo y las directrices del derecho internacional. Para desarrollo del presente artículo, se tuvo en cuenta una revisión bibliográfica, tanto de artículos académicos como de jurisprudencia y legislación.

**Palabras clave:** seguridad, populismo punitivo, Estado Social de Derecho y castigo.

---

\* Artículo resultado del proyecto titulado: “Fundamentos y transformaciones del poder punitivo”, perteneciente a la línea de investigación Conflicto y Criminalidad, de la Universidad Católica de Colombia.

\*\* Doctor en sociología jurídica e instituciones políticas. Master en Estudios Políticos del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales -IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia. Integrante de grupo de Investigación Conflicto y Criminalidad, línea de investigación “Fundamentos y transformaciones del poder punitivo”. Correo [jecarvajal@ucatolica.edu.co](mailto:jecarvajal@ucatolica.edu.co); Código ORCID 0002-4478-3575.

## ABSTRACT

This article aims to investigate the way in which the Colombian State develops measures that seek to guarantee security and citizen coexistence. Theoretically, we evaluate State policy from two angles, on the one hand, punitive populism and, secondly, the sense of the social rule of law. What is concluded in the investigation is that criminal policy continues to predominate in punitive and sanctioning measures, to address the problems of security and coexistence. Instead, measures are proposed with multidimensional approaches in accordance with international law. The analytical method was used in the research, which allows us to carry out a reflection between security policies, punitive populism and the guidelines of international law. For its development, a bibliographic review was taken into account, both academic articles and jurisprudence and legislation.

**Keywords:** security, punitive populism, Social Rule of Law and punish.

## INTRODUCCIÓN

La Corte Constitucional se ha manifestado en diversos momentos con relación a los lineamientos que debe tener el Estado para el desarrollo de la política criminal, las apuestas legislativas y otras acciones públicas para enfrentar el crimen. Una de las definiciones más completas y ampliamente citadas dentro de los estudios en la materia se encuentra en la Sentencia C-646 de 2001, la cual señala que la política criminal es:

El conjunto de respuestas que un Estado estima necesario adoptar para hacerle frente a conductas consideradas reprochables o causantes de perjuicio social con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en el territorio bajo su jurisdicción. (Corte Constitucional, 2001)

Como complemento, en la misma sentencia, la máxima instancia constitucional indicó que, estas respuestas pueden surgir desde diversos campos, ya sea desde lo social, lo jurídico, lo económico, lo cultural, lo administrativo e incluso lo tecnológico, destacando la multiplicidad de acciones, actores y escenarios relevantes en la lucha contra el delito. De esta forma, la política criminal se podría interpretar en un primer momento desde una perspectiva amplia y con una alta expectativa de participación democrática, sin limitarse estrictamente a la creación de normas penales o aumento del castigo.

Por su parte, teóricos cuestionan la política criminal de los Estados, la cual, en la mayoría de los casos, se reduce a la amenaza punitiva. A esta política la califican como una manifestación de la violencia estatal organizada, pues cons-

tituye el núcleo fáctico del poder punitivo. Cuando las leyes que crea el Estado se sustentan en la amenaza de la cárcel, el derecho penal se convierte en un ejercicio de la violencia del Estado y con ello puede ser arbitrario, esporádico y represivo (Binder, 2010).

Al momento de evaluar la política criminal no sólo debemos referirnos a fenómenos propios del sistema penal, como las sentencias condenatorias de los jueces penales, las acusaciones formales de los fiscales y la implementación de penas a los indiciados, sino también, a otras instituciones que gestionan el conflicto como la policía, las oficinas administrativas e incluso los recursos de iniciativa particular como la seguridad privada o, en su defecto, “la existencia de organizaciones sociales que en uno u otro sentido se ocupan del poder penal” (Binder, 2010, p. 217).

Ahora bien, dentro del marco del Estado Social de Derecho (ESD), la política criminal figura como un garante de los valores, principios y derechos fundamentales que configuran la Carta Constitucional, destacando entre ellos la Dignidad Humana. En este contexto, esta perspectiva permite abordar de manera coherente, necesaria, racional y justificada cada una de las acciones predisuestas para evitar, mitigar y reaccionar al daño ocasionado por el delito, sin abandonar los derechos constitucionales y fundamentales de quienes transgreden la ley.

El tema de la seguridad ciudadana es un aspecto relevante en la sociedad, ya que implica un desafío frente a las situaciones de violencia que afectan al conjunto de la población y es una de las problemáticas de mayor impacto social. El presente estudio tiene como objetivo investigar cuáles son las políticas que privilegia el poder frente a temas de seguridad ciudadana.

La investigación se dividió en las siguientes partes: en primer lugar, se analiza la percepción en torno a la seguridad y las demandas de justicia. En segundo lugar, acápite hace relación al estudio de algunas normas jurídicas que se proponen para enfrentar este problema, como la Ley 2197 de 2022 de seguridad ciudadana y Ley 1801 del 2016 Código de Policía y Convivencia. Por último, se reflexiona sobre los lineamientos del estado social de derecho y las directrices del Sistema Interamericano de Derechos Humanos frente a los problemas de seguridad ciudadana.

## PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

La seguridad ciudadana es una aspiración del conjunto de la sociedad ya que implica la tranquilidad y la posibilidad de garantizar el disfrute de la propiedad

y de la vida. Sin embargo, en Colombia siguen existiendo altos índices de inseguridad. La investigación procura establecer: ¿cuáles son las tendencias presentes en la política legislativa y qué escenarios se deben tener en cuenta a la hora de promover la seguridad ciudadana?

## HIPÓTESIS

La hipótesis que se plantea en la investigación sugiere que la política legislativa para combatir el crimen en Colombia se enfoca principalmente en la creación de penas y el uso de la cárcel como forma de castigo. Situación que desconoce otras realidades a la hora de enfrentar el delito, como son los temas sociales, culturales, tecnológicos, de infraestructurales, de eficacia en la investigación y en la administración de justicia.

## ESTRATEGIA METODOLÓGICA

Para esta investigación se utilizó el método analítico, A partir del estudio de material bibliográfico, se reflexionó sobre las políticas que el Estado colombiano implementa para garantizar la seguridad ciudadana. Para ello, se recurrió al estudio de material bibliográfico, jurisprudencia y legislación.

### 1. Seguridad ciudadana en Colombia: entre el miedo y la ineficacia de la justicia

La globalización ha traído como repercusión una serie de transformaciones en diversos campos de la sociedad. Uno de los elementos que más ha afectado el ámbito social es la dimensión económica neoliberal, este modelo que logró un consenso global en la década de 1980, ha estimulado la precarización del empleo, la desigualdad social, el crecimiento de la informalidad, las migraciones y el aumento de la criminalidad (Portes, 2004 ). De manera concomitante con el modelo económico neoliberal en occidente la política criminal se enfocó en el endurecimiento de la ley penal y el crecimiento de la población carcelaria (Garland, 2005). Fenómeno que se ha expandido como tendencia en gran parte de los países a nivel global.

A pesar de que el delito es un problema en toda sociedad, en la actualidad la preocupación por los temas relacionados con la seguridad ciudadana se ha incrementado de manera considerable, lo anterior se presenta por el crecimiento del crimen y de la violencia. Los asaltos, hurtos, robos de autos y asesinatos son una realidad en América Latina, así como la percepción elevada de un alto grado de impunidad frente al delito. Esta situación no es exclusiva de

Latinoamérica, en Europa y Estados Unidos, la inseguridad ciudadana es un tema central en la sociedad (Curbet, 2006). Por tal razón, el discurso político y la percepción ciudadana tienen como narrativa en común los problemas del delito, el miedo y la inseguridad (Kessler, 2011).

Existen dos dimensiones que se manifiestan frente al crimen: la inseguridad objetiva y la inseguridad subjetiva, estas dos dimensiones se encuentran unidas, de forma tal que el crecimiento del delito termina por generar una mayor demanda de seguridad por parte de la sociedad. Lo anterior se convierte en la agenda hegemónica por encima de otros problemas sociales que podrían estar asociados al fenómeno delictivo como el desempleo, la desigualdad social, la falta de oportunidades y otras manifestaciones del conflicto social.

Con relación al factor de inseguridad objetiva, en Colombia a partir de una encuesta de convivencia y seguridad ciudadana realizada en el 2022 por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas DANE, se ubicó que el 8,0% de la población mayor de 15 años fueron víctimas de un delito, la mayoría relacionados con el hurto a personas, el hurto de bicicletas o sus partes y el hurto a vehículos o sus partes, en la encuesta también se evidencian los crímenes relacionados con seguridad digital. (DANE, 2023)

En el mismo sondeo se señala que tan solo el 28,8% de las personas mayores de 15 de años que fueron víctimas de algún crimen lo denunciaron ante alguna autoridad nacional. Ahora bien, la cifra oculta, la cual representa a personas que deciden no denunciar el delito frente a la autoridad del Estado es del 71.2%. En otras palabras, únicamente 29 de cada 100 personas deciden denunciar un delito (DANE, 2023 ). Con relación, al factor de la sensación de inseguridad ciudadana en el 2022 el 52.9% de la población mayor de 15 años señaló sentirse insegura. En el 2021 los resultados fueron del 44%, lo que quiere decir que se presentó un incremento de la sensación de inseguridad de 8.9% (DANE, 2023).

Uno de los elementos que más preocupan de estas cifras es el bajo nivel de denuncia. En la misma encuesta se evidencia que esto ocurre por la falta de confianza de la sociedad frente las instituciones, ya que “las autoridades no hacen nada”, en particular frente a temas de hurto a personas, residencias o vehículos. Otros factores señalados fueron el desconocimiento del procedimiento, el miedo a represalias, la desconfianza en la justicia y la presencia de muchos trámites (DANE, 2023).

En relación a la capital de Colombia, los datos del Centro Nacional de Consultoría (Bautista , 2023) sobre la percepción de inseguridad muestran que, para 2023, el 91,0% de los encuestados consideran que la ciudad es insegura

(90,8% hombres y 91,2% mujeres). Únicamente 5,5% de los encuestados indicaron sentirse seguros.

Finalmente, con relación a las noticias criminales encontramos los datos expresados en la tabla 1.

**Tabla 1.** Noticias criminales

Tipo de delito	Noticias criminales	Porcentaje
Contra el patrimonio económico	795.237	44.5
Contra la vida y la integridad personal	196.752	11.0
Contra la familia	183.935	10.3
Contra la fe pública	115.343	6.5
Contra la seguridad pública	112.010	6.3
De la protección de la información y de los datos	73.640	4.1
Contra la salud pública	62.524	3.5
Contra la libertad individual y otras garantías	57.440	3.2
Contra la integridad moral	51.972	2.9
Contra la libertad, integridad y formación sexuales	48.304	2.7
Contra la eficaz y recta impartición de justicia	38.749	2.2
Contra la administración pública	33.069	1.8
Otros	18.763	1.0
<b>Total</b>	<b>1.787.738</b>	<b>100</b>

Nota. Información extraída de Corporación Excelencia de la Justicia (CEJ, 2023).

Como se evidencia, en Colombia un gran porcentaje de la población considera que existen factores de riesgo en la sociedad que constituyen focos de inseguridad y que afectan el desarrollo cotidiano de la comunidad, su tranquilidad, así como el disfrute de sus bienes. Frente a este fenómeno la repuesta del Estado está orientado a la creación de normas penales dejando por fuera otros factores, de orden social, político y económico.

El crimen es un problema que se encuentra presente en cualquier sociedad; afecta y daña las vidas de quienes se ven involucrados y las de sus familias. En los contextos urbanos, el crimen destruye la confianza y el bienestar de las comunidades. La interpretación social del delito, basada en el miedo, se traduce en la demanda de políticas de castigo que señalan al delincuente como un ser peligroso y ajeno al conjunto social que debe ser aislado, reprimido o anulado. Frente a él, en la narrativa predominante no hay espacio para consideraciones humanitarias e incluso, se le desconoce como sujeto de derechos.

## 2. La apuesta política-criminal basada en las lógicas de la seguridad y de carácter punitivo

Evidentemente, el crimen es un problema social que necesita solución, la aplicación de la política criminal en Colombia se ha emparejado con la política penal; lo que significa que se ha pensado en construir rutas de prevención, disuasión y reacción a través de la criminalización primaria y secundaria (Barata, 2004), es decir a través de la represión policiva administrativa y desde el poder legislativo. Se piensa que el fenómeno delictivo es un mal social que debe ser castigado por medio de la prisión, y a su vez, la cárcel se percibe como el instrumento de coerción social más idóneo para mitigar y responder a los problemas de inseguridad.

Dentro del despliegue de la actividad estatal en el ámbito legislativo se promulgan leyes que pretenden proyectar los deseos de la sociedad por medio de procesos democráticos y de configuración legislativa. Esta política termina por responder a las demandas de más penas que emergen de una reacción social permeada por el populismo punitivo mediático, y como consecuencia, la configuración de soluciones a la criminalidad y al conflicto resultan situándose en un ámbito estrictamente vindicativo, retributivo y carcelario.

Según datos del Ministerio de Justicia y del Derecho, en Colombia desde 1993 al 2022 el sistema penal colombiano se ha reformado en 70 ocasiones, buena parte de estas reformas van dirigidas a la creación de nuevos tipos penales y al aumento de penas (Minjusticia, 2022). Estas lógicas se presentan por la manifestación de referentes como la seguridad y el miedo, gracias a esto se desarrolla un uso maniqueísta del discurso de seguridad, como un estándar de eficiencia gubernamental. Meter mano al discurso populista de la seguridad a través del aumento punitivo o la neutralización de los peligrosos es el camino más fácil.

Para promover escenarios de apoyo social, el poder ha colocado como agenda discursiva temas sensibles a la sociedad, por ejemplo, la seguridad, la violencia de género o las agresiones a menores. Desde allí se propuso un consenso social para implementar políticas de control social de corte punitivo y populista. A través de este modelo punitivo, se pretende promover la idea de que el crimen es el principal problema de la sociedad, ocultando otros fenómenos sociales como la desigualdad y la pobreza generadas por el modelo económico neoliberal (Elbert, 2009).

Las medias legislativas siguen la lógica del aumento de penas y la implementación de nuevas formas de control social. Ejemplos de esto, se encuentran en la Ley 2197 de 2022, denominada “Ley de seguridad ciudadana” y

la Ley 1801 del 2016, conocida como el código nacional del policía y convivencia. Estas normas han sido valoradas por el tribunal constitucional. Las sentencias (C-128-18, C-100-22, C-406-22) se han pronunciado entorno a la Ley 1801 de 2016, Código Nacional de Seguridad, mientras que los fallos (C-014-23, C-380-23) han analizado la Ley 2197 de 2022.

### *Ley 2197 de 2022 de seguridad ciudadana*

La Ley 2197 de 2022, fue promulgada durante el gobierno de Iván Duque (2018-2022), en este mandato afloraron nuevas demandas sociales, particularmente relacionadas con la necesidad de superar las enormes desigualdades presentes en la sociedad que se habían venido incrementando considerablemente.

En Colombia para el 2020, el índice Gini marcó 0.544. El propósito de esta medición es establecer la desigualdad teniendo en cuenta ingresos y concentración de la riqueza, basado en esto, se estableció que Colombia en ese momento era el segundo país más desigual en América Latina y a nivel mundial se encontraba dentro de los cinco estados con mayor desigualdad (DANE, 2023). Adicionalmente, en materia de desempleo e informalidad, para el 2021 el 48.1% de la población se encontraba en esta situación (DANE, 2023a). Por otra parte, las negociaciones con la FARC-EP desarrolladas por el gobierno Santos (2010-2018), permitieron disminuir el conflicto y abrieron el espacio a nuevas formas de demandas sociales. Por último, se debe señalar que el gobierno de Duque, fue incapaz de dar respuesta a estas a los problemas sociales, económicas y políticas que en su momento enfrentaba el país, las cuales se incrementaron producto de la epidemia del Covid-19.

El contexto presentado fue el detonante para que en el gobierno de Duque se presentarán importantes manifestaciones de protesta social, como el paro nacional desarrollado en noviembre y diciembre de 2019, las protestas sociales en medio de la pandemia en 2020 y el estallido social de 2021. La respuesta este gobierno se caracterizó por la dilación en las negociaciones, la represión y la criminalización de protesta (Cruz, 2022). La Ley 2197 de 2022 surge en este escenario. Así, esta norma se propuso como objetivo la lucha contra el crimen, la violencia y la inseguridad presente en el país. Existen tres elementos que sobresalen de la presente ley.

En primer lugar, una de las características de esta Ley es el aumento de las penas. La pena máxima de prisión pasó de 50 a 60 años. También se aumentaron penas a las personas que porten armas blancas, a quienes ejecuten daños contra bienes privados o públicos y se establecieron condenas más altas a quienes maten a miembros de la fuerza pública, a periodistas, a defensores de

derechos humanos o menores de edad. Se crearon nuevos delitos, como el de intimidación o amenaza con arma de fuego, el de porte de arma blanca y el de obstrucción a la función pública.

En segundo lugar, la norma se promulgó con posterioridad al estallido social del 2021, evidenciándose un incremento en el escenario punitivo frente a hechos que puedan presentarse en situaciones de protesta. Por ejemplo, se aumentaron la penas relacionadas con el crimen de daño en bien ajeno, el cual pasó de 48 a 72 meses, así como el incremento de penas para quienes afecten la infraestructura destinada a la seguridad ciudadana, el sistema de transporte público, instalaciones de policía, la administración de justicia o militares. Esta lógica punitiva se dirige a sancionar los actos que se pueden presentar en el escenario de la protesta social, estigmatizando a quienes participan de ella y desvirtuando la protesta como un espacio legítimo de participación política frente a la incapacidad del Estado para responder a los problemas sociales.

Por último, en la Ley 2197 de 2022 se introdujo la figura de la legítima defensa privilegiada, en este delito se presume la legítima defensa que se dé contra otro cuando esa persona use "(...) maniobras o mediante violencia penetre o permanezca arbitrariamente en habitación o dependencias inmediatas, o vehículo ocupado ", además, esta reconoce que la "fuerza letal" puede ejercerse excepcionalmente para repeler las agresiones "al derecho propio o ajeno". Este tipo de medidas pretenden dar más confianza a la sociedad, sin embargo, se critica por el efecto que puede tener de justicia por mano propia.

En términos generales la norma sigue las lógicas populistas del aumento de penas, creación de nuevos delitos y establece la legítima defensa como un mecanismo que pretende atenuar los problemas de incapacidad de las autoridades para detener el crimen. Por otra parte, esta Ley está diseñada como repuesta a los hechos de protestas sociales acaecidas en Colombia entre 2019 y 2021 durante el gobierno de Duque. Estas protestas que se podrían enmarcar en una manifestación de grupos contra los obstáculos generados por estructuras económicas y políticas que impiden el ascenso social y consolidan a quienes detentan el poder. Esta situación lleva a hechos que el Estado puede considerar desviados (Becker, 2009).

El manejo populista de crimen, es también una apuesta política que busca conseguir mayor protagonismo del poder, colocando la pena y la cárcel como la mejor de las respuestas. La sociedad por su parte acepta y promueve estas políticas, en buena medida influenciada por los medios de comunicación y las lógicas del miedo. Esto trae como resultado un consenso moral social, que termina en los debates electorales, con los cuales el legislador logra la legitimidad del populismo punitivo (Torres, 2010).

### *Ley 1801 del 2016 Código de Policía y Convivencia*

Por otra parte, después de 40 años de vigencia del Código Nacional de Policía, se promulgó una nueva normatividad sobre la materia: el código de policía y convivencia, o ley 1801 del 2016, buscó crear los elementos necesarios para desarrollar una adecuada convivencia en la sociedad. En la norma se señalan las responsabilidades y funciones de la policía y de la sociedad para cuidar la seguridad y convivencia en el país.

El código de policía y convivencia ciudadana se promulgó en el segundo gobierno de Juan Manuel Santos (2014-2018), en un contexto donde se había avanzado en el proceso de paz con la guerrilla de las FARC-EP y se vislumbraba el cambio de las instituciones, las cuales deberían pensar en un país que se dirigía al postconflicto. La policía iniciaría un proceso de desmilitarización provocada por su papel en el conflicto armado y se enfocaría cada vez más en una función de seguridad ciudadana. Según palabras de Santos “este proceso va a permitir que, ahora que termina el conflicto armado, la Policía se concentre en sus labores policiales y nuestras Fuerzas Militares en sus tareas de carácter militar. El objetivo es tener una Policía más humana, íntegra, disciplinada, innovadora y efectiva y, sobre todo, más cercana al ciudadano...” (Espectador, 2017).

En el mandato del presidente Santos (2010-2018), se buscó reorientar las estructuras y las políticas de seguridad. Previó al gobierno de Santos, el presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), propuso la llamada política de seguridad democrática, basada en la lucha contra el narcotráfico y contra las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) a las que calificó como terroristas. En este escenario el papel de las Fuerzas Armadas y la Policía se caracterizó por su alto componente guerrista el cual terminó por afectar los derechos humanos ejerciendo acciones como las ejecuciones extrajudiciales, detenciones arbitrarias o las interceptaciones de comunicaciones ilegales a miembros del congreso y magistrados de altas cortes (Carvajal, 2008).

El gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018) abordó los problemas de la seguridad en el documento denominado “*política integral de seguridad y defensa para la prosperidad*”. Las lógicas de seguridad en este periodo se distancian de las implementadas por el gobierno de Uribe Vélez (2002-2010). En este documento se establecieron temas de seguridad como la necesidad de combatir las organizaciones criminales que afectaban la convivencia y seguridad ciudadana, la cooperación internacional frente a los problemas de ciberseguridad y defensa, así como la seguridad relacionada con desastres naturales.

Una vez se avanzó en los diálogos de paz uno de los elementos claves para la sociedad seguía siendo la seguridad ciudadana, el bienestar social y los esce-

narios de convivencia para la sociedad en su conjunto. Con relación a la convivencia y la sensación de seguridad el código de policía, se propuso ser un medio para tal fin, en buena medida esta es una norma de carácter preventivo, y la policía es la primera autoridad en los temas de comportamiento y convivencia ciudadana.

Sin embargo, con relación al comportamiento de la policía y la expedición del código de policía y convivencia ciudadana, se ha evidenciado que existen algunas situaciones que no se han logrado superar como controlar el abuso de la fuerza por parte de la policía y la seguridad ciudadana.

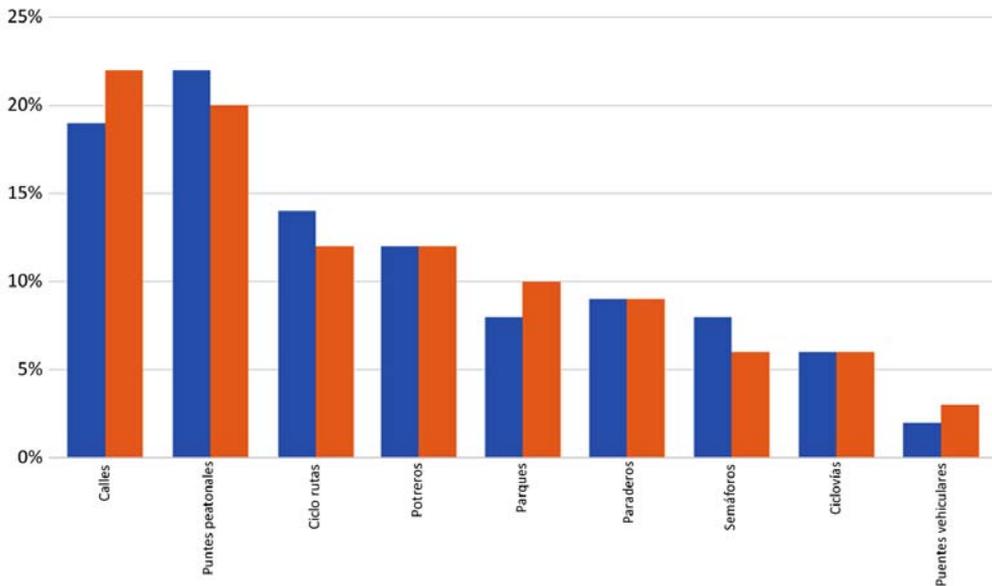
Con relación al tema de abuso de autoridad. Para el 2020 la fiscalía general de la Nación tenía 7491 denuncias causadas por esta situación, mientras que la Procuraduría General de la Nación que tenía 3.272 investigaciones sobre el mismo sentido (Cifuentes, 2020).

Por otra parte, la seguridad ciudadana, tema central del código de policía, no ha logrado sus objetivos. El espacio público es fundamental para la vida en seguridad y convivencia por dos motivos: primero, es el lugar en el que los ciudadanos se desenvuelven para el desarrollo de sus actividades laborales, de formación y recreación. Segundo, en el espacio público se materializan diversos derechos civiles y políticos; es el lugar donde se exteriorizan identidades, se generan escenarios de encuentro y se dan otras manifestaciones de la vida cotidiana. Desafortunadamente, el espacio público es un escenario que transmite la sensación de inseguridad y miedo.

Diversas encuestas dan cuenta de la sensación de inseguridad que genera el espacio público, la cámara de comercio de Bogotá en el 2021 indagó sobre qué lugares públicos se consideran más inseguros, las respuestas se ven en la figura 1.

La encuesta evidencia que prácticamente todo el espacio público, como escenario de lo vital, es percibido con temor e inseguridad por parte de los habitantes de la ciudad de Bogotá, calles, parques, ciclo rutas y puentes peatonales generan miedo. Situación similar se presenta en otras ciudades (Monguí, 2023).

Una de las principales críticas a la Ley 1801 del 2016 Código de Policía y Convivencia, es que no ha sido eficaz para generar espacios seguros, las encuestas evidencian que la sensación de inseguridad persiste en la sociedad. Desafortunadamente, su mayor eficacia se reduce a un poder sancionatorio de carácter económico, bajo la amenaza penal o punitiva en caso de no pago. En diversas partes de su articulado el código de policía establece cuales son los hechos que afectan a la convivencia y señala en qué casos se pueden aplicar comparendos



*Nota.* Encuesta de percepción y victimización de la Cámara de Comercio de Bogotá. (2020-2021)

**Figura 1.** Respecto a la ciudad, ¿cuál es el sitio del espacio pública que usted considera más inseguro?

que conllevan a una sanción económica o de carácter pedagógico. Entre el 2017 y el 2020 se aplicaron 1.699.855 comparendos, de estos 1.488.709 implicaron una sanción económica y 216.885 involucraron una actividad pedagógica (Cifuentes, 2020). Algunas investigaciones señalan que además de esta mirada sancionatoria de carácter económico, esta norma promueve la idea de una sociedad clasista, estratificada y heteronormativa (Cifuentes, 2020).

### 3. La seguridad ciudadana dentro del marco de un Estado social de derecho

La seguridad es un concepto que posee muchos significados (Cabrera, 2015; Dávila, 2015), y depende del contexto en el cual se use. Se puede entender la seguridad como un problema hemisférico que hace referencia a las dificultades que enfrenta el conjunto de los países de la región, por ejemplo, tráfico de armas, narcotráfico o migración. La seguridad fronteriza, puede estar relacionada con el manejo o disputa de recursos o la movilidad de personas. La seguridad personal, implica una protección individual frente a una amenaza a la vida o integridad. La seguridad ciudadana se refiere a fenómenos de criminalidad y violencia que se presenta en las zonas urbana y rurales.

En la Constitución colombiana el término seguridad está en diferentes artículos que responden a diferentes circunstancias; en los fallos del tribunal constitucional también se ha abordado la seguridad con diferentes alcances. Finalmente, como lo presentamos en el acápite anterior se han promulgado leyes cuyo sentido de la seguridad y mecanismos para buscar la seguridad también son diversos.

Ahora bien, nuestro análisis busca establecer una evaluación al sentido de la seguridad ciudadana en el marco del Estado Social de Derecho (ESD), el cual debe estar a tono con los compromisos adquiridos por el estado colombiano con instancias del derecho internacional público y, por otro lado, debe superar las miradas reduccionistas de corte punitivo por acciones que incluyan otras medidas de corte multidimensional (Celi, 2015).

Sobre este tema, la comisión interamericana de derechos humanos, en su informe “sobre seguridad ciudadana y derechos humanos”, ha indicado algunos elementos que se deben tener en cuenta a la hora de diseñar una política de seguridad ciudadana. En este sentido, hace énfasis en la protección efectiva que debe brindar el Estado frente a hechos que pueden vulnerar el derecho a la vida y la tranquilidad, y afirma que con la criminalidad se pueden ver afectados estos derechos. En este sentido el Estado está obligado a establecer los mecanismos eficaces para proteger a las personas y brindarles seguridad (CIDH, 2009).

La CIDH reconoce que puede existir una relación entre el incremento del delito y la violencia contra las personas, lo que consigue desencadenar la vulneración del derecho a la vida. Frente a esta situación la comisión señala que el Estado debe desarrollar todas las acciones para enfrentar a las criminalidad común y organizada, así como disponer de todos los elementos para prevenir el crimen, colocando a disposición de la justicia a quienes delinquen y con ello evitar la violencia contra personas.

Advierte que las acciones que tome el Estado para enfrentar la criminalidad deben evitar el abuso del poder, particularmente en temas como detenciones arbitrarias, falta de garantías procesales o extralimitación del uso de la fuerza. Las acciones deben respetar el marco constitucional y propone la necesidad de que la policía cuente con mayores recursos tecnológicos y de infraestructura, los cuales pueden servir para su funcionamiento (CIDH, 2009). Se espera que con estas acciones se logre prevenir la violencia contra la población más vulnerable, particularmente los niños, niñas y mujeres.

A partir de los lineamientos que presenta la CIDH, es indispensable un cambio de paradigma frente a las políticas de seguridad ciudadana, que supere la

concepción reduccionista que va dirigida de manera exclusiva el aumento de penas. Es necesario estudiar las nuevas formas organizativas o las denominadas empresas criminales que traen consigo otras formas de criminalidad (Escalante, 2024). Por otra parte, es importante lograr mayores niveles de eficacia a la hora de combatir el crimen, siendo uno de los temas más recurrentes la falta de resultados que evidencien la disminución de los delitos.

Pensar en un nuevo sentido de la seguridad también pasa por incorporar al diseño de las políticas de seguridad a sectores de la academia, investigadores o grupo de investigación que propongan acciones que se puedan generar nuevos caminos a la hora de entender, enfrentar y dar solución al crimen, esto bajo propuestas desde la interdisciplinariedad que permitan comprender las nuevas estructuras criminales, las causas del conflicto y contextos en los cuales se desarrolla (Cabrera, 2023).

## CONCLUSIÓN

La política criminal del país ha estado sujeta al desarrollo legislativo y al diseño de políticas públicas, que terminan en decisiones partidarias, la mayoría de corte populista. Esto ha implicado que las reformas legales tengan una línea populista, en mayor o menor medida. En términos generales, el modelo del populismo punitivo ha modulado la política criminal según la necesidad coyuntural, con medidas que se repiten a lo largo del tiempo.

De esta forma, sobresalen propuestas que pretenden abordar problemas sociales a través del endurecimiento del derecho penal, ofreciendo respuestas basadas en la creencia de la eficiencia del castigo severo y la retaliación justificada contra los infractores. En ese sentido, durante el año 2020, dentro del mandato del expresidente Iván Duque (2018-2022), se promulgó la Ley 2197 de 2022 de seguridad ciudadana, la cual proyectó el aumento de penas y la inclusión de nuevos tipos penales en el ordenamiento colombiano.

Por otra parte, la Ley 1801 del 2016, Código de Policía y Convivencia, promulgada durante el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018), propuso un giro al papel que cumple la policía en el Colombia, en el marco del proceso de paz que se adelantó con las FARC-EP durante este gobierno. Se pretendía una policía que cumpliera una función más cercana a la sociedad para su protección y seguridad, y menos involucrada con acciones relacionadas al conflicto armado. Uno de los principales cuestionamientos a la norma se encuentra en los mecanismos para fomentar la convivencia ciudadana; en este sentido prevalece la idea de imponer multas, lo que evidencia una lógica meramente pecuniaria que termina siendo el objeto del modelo.

Tanto la Ley 1801 del 2016 Código de Policía y Convivencia, como la Ley 2197 de 2022 de seguridad ciudadana, no han solucionado los problemas de seguridad, las noticias criminales y las encuestas de percepción así lo evidencian. A esta situación debe sumarse la falta de eficacia de la administración de justicia y de la fiscalía a la hora de sancionar e investigar a quienes infringen la ley.

No es un detalle menor que el uso de la violencia estatal punitiva y organizada dentro del marco del ESD se haya manifestado de manera irracional, poco eficiente y por demás populista, como es el caso de las leyes. No es menor el detalle y tampoco infrecuente, ya que su utilización, aunque carezca de respaldo dogmático, sociológico y constitucional, siempre obtiene altos réditos políticos, por lo que su uso instrumental siempre detona en círculos viciosos que vuelven y surgen en momentos fértiles para estas apuestas políticas reaccionarias.

Por lo anterior, la construcción de la política criminal se debe proyectar según el tipo de actor y necesidad específica, el Estado debe desarrollar procesos a niveles macro, meso o micro, interviniendo, no solamente desde la formulación de normas penales disuasivas, preventivas y reactivas, sino, también, desde su participación -directa e indirecta- en el fortalecimiento de directrices administrativas, acciones de instituciones sociales no gubernamentales o nuevas medidas normativas de corte comunitario que tendrán un efecto en la vida social y jurídica.

La política criminal debe contar con acciones de surjan desde diversos escenarios, ya sea desde lo social, lo jurídico, lo económico, lo cultural, lo administrativo e incluso lo tecnológico. Es fundamental destacar la multiplicidad de acciones, actores y escenarios relevantes en la lucha contra el delito. Sin embargo, en las leyes analizadas, no se evidencia este propósito.

## REFERENCIAS

- Bautista, D. (5 de septiembre de 2023). Encuesta en Bogotá: hay pesimismo general por seguridad, movilidad y cultura ciudadana. *Red+*. <https://redmas.com.co/sinanestesia/Encuesta-pesimismo-entre-los-bogotanos-en-materia-de-seguridad-movilidad-y-cultura-ciudadana-20230905-0064.html>
- Becker, H. (2009). *Outsiders. Hacia una sociología de la Desviación*. Siglo XXI Editores.
- Binder, A. (2012). *Análisis político criminal: bases metodológicas para una política criminal minimalista y democrática*. Astrea SAS.

- Binder A. (2010). La política criminal en el marco de las políticas públicas: bases para el análisis político-criminal. *Revista de Estudios de la Justicia*, (12), 213-229. <https://www.pensamientopenal.com.ar/doctrina/40711-politica-criminal-marco-politicas-publicas>
- Cabrera, L. (2023). La seguridad ciudadana desde el ámbito político y académico: el caso de las elecciones presidenciales de 2021 en Ecuador. *Cuadernos de RES PUBLICA en derecho y criminología*, (1), 56-70. <https://doi.org/10.46661/respublica.8043>
- Cabrera-Ortiz, F. (2021). "Propuesta para el planeamiento estratégico de la seguridad nacional desde una perspectiva multidimensional". *Revista Científica General José María Córdova*, 19(33), 5-28. <https://doi.org/10.21830/19006586.747>
- Carvajal-Martínez, J. (2018). *Del terrorismo en el Gobierno de la seguridad democrática (Uribe, 2002-2010) al de la política integral de seguridad y defensa para la prosperidad (Santos, 2010-2018)*. En *Derecho internacional humanitario en el conflicto armado colombiano*. (pp. 117-135). Bogotá: Editorial Universidad Católica de Colombia.
- Carvajal, J. (2008). *La seguridad en el Estado de garantías*. ILSA.
- Celi, P. (2015). La seguridad multifuncional en la región. En S. Alda Mejías y A Ferreira. *La multidimensionalidad de la Seguridad Nacional: retos y desafíos de la región para su implementación*. Instituto Universitario Gutiérrez Mellado.
- Cifuentes, D. (2020). *Código de policía: el nuevo discurso sobre el sujeto criminal y su política de seguridad*. Universidad Nacional de Colombia.
- Corporación Excelencia de la Justicia (2023). Informe de estadísticas del Sistema Penal Oral Acusatorio en Colombia 2022. [https://cej.org.co/wp-content/uploads/2024/01/INFORME\\_SPOA\\_2023.pdf](https://cej.org.co/wp-content/uploads/2024/01/INFORME_SPOA_2023.pdf)
- Corte Constitucional (junio 20, 2001). Sentencia C-646/01 (Manuela José Cepeda Espinosa, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-646-01.htm>
- Consejo Superior de Política Criminal (2021). Plan nacional de política criminal 2021-2025. Bogotá. <https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/Plan-Nacional-Politica-Criminal/Plan-Nacional-de-Politica-Criminal-2021-2025.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos CIDH (2009). Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos <https://www.cidh.oas.org/countryrep/Seguridad/seguridadv.sp.htm>

- Curbet, J. (2006). *La glocalización de la [in]seguridad*. Madrid: Plural - Instituto Nacional de Administración Pública.
- Cruz-Rodríguez, E. (2022). Las movilizaciones sociales durante el gobierno de Iván Duque. Colombia, 2018-2022. *Cambios Y Permanencias*, 13(2), 1-18. <https://revistas.uis.edu.co/index.php/revistacyp/article/view/13872>
- DANE (2022, 26 de abril). Pobreza monetaria Año 2021. [Comunicado de prensa]. [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2021/Comunicado-pobreza-monetaria\\_2021.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2021/Comunicado-pobreza-monetaria_2021.pdf)
- DANE (2024, 12 de junio). Empleo informal y seguridad social [Conjunto de datos] DANE. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-informal-y-seguridad-social>
- DANE (28 de marzo de 2023a). Boletín técnico. Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana (ECSC) [Conjunto de datos]. DANE. [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/convivencia/2021/Bol\\_ECSC\\_2021.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/convivencia/2021/Bol_ECSC_2021.pdf)
- Dávila, L. (2015). Conceptos y enfoques de seguridad. *Pensamiento liberal*, X (4), 1-22.
- Elbert, C. (2009). *El populismo penal: ¿Realidad transitoria o definitiva?*. Instituto de investigación de derecho público.
- Escalante, E. (2024). *Política criminal transnacional en la lucha contra el crimen organizado. Transformaciones del proceso penal en las sociedades contemporáneas*. Tirant lo Blanch.
- El Espectador (23 de marzo de 2017). Las deudas de la policía en el posconflicto. El espectador. <https://www.elespectador.com/opinion/editorial/las-deudas-de-la-policia-en-el-posconflicto-articulo-685974/>
- Garland, D. (2005). *La Cultura del Control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Editorial Gedisa.
- González-Monguía, P. E., & Carvajal Martínez, J. E. (2023). Política de Gobierno como generador del conflicto: Criminalidad seguridad y percepción de inseguridad en las ciudades de Bogotá, Medellín y Cali 2020-2021. *Via Inveniendi Et Iudicandi*, 18(1). <https://doi.org/10.15332/19090528.9197>
- Kessler, G. (2011). *El sentimiento de inseguridad*. Buenos Aires, siglo XXI editores.
- Minjusticia (2022). Reformas al sistema penal colombiano. <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/politica-criminal/Paginas/SIPC-Reformas-al-Sistema-Penal-Colombiano.aspx>

- Páez, L. D. (2021). La prisión perpetua en un estado social de derecho análisis de las posturas a favor y en contra a la luz de los enfoques constitucionales. Universidad Jorge Tadeo Lozano. <http://hdl.handle.net/20.500.12010/24642>
- Portes, A. (2004). *El desarrollo futuro de América Latina. Neoliberalismo, clases sociales y transnacionalismo*. Colección En Clave de Sur. 1a ed. ILSA.
- Torres, N. (2010). *Populismo punitivo en Colombia: una aproximación a la política legislativa de las recientes reformas de los delitos sexuales*. Serie cuadernos de investigación EAFIT.
- Vattimo, G. (1990). *La sociedad Transparente*. Paidós Ibérica.
- Villar, L. (2007). Estado de derecho y Estados social de derecho. *Revista Derecho del Estado*, (20), 73-96. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3400539>