

# El eterno retorno: La constante en estatutos de seguridad ciudadana

Mauricio Pava Lugo<sup>1</sup>

Nos remitimos constantemente al “eterno retorno” en el mito de Sísifo porque –de nuevo– se acude a las leyes penales para “fortalecer la seguridad ciudadana”. Al respecto, vale la pena recordar al periodista colombiano Antonio Caballero, fallecido hace poco, quien decía que “para bien o para mal Colombia ha sido un país de leyes”. En efecto, Colombia sí es un país de leyes y de abogados, pero la ley es una ficción que nos rige, si creemos en ella; de ahí el peligro de abusar de la credulidad de la comunidad en la ley. Sin duda, la Ley 2197 de 2022 -Ley de Seguridad Ciudadana- es un abuso de la confianza que hemos puesto en el poder público.

Hace 85 años, se acudió a esquemas peligrosistas del delito en los que no se juzgaba el acto, sino, más bien, a la persona. De esta manera, en aquél entonces se pretendió combatir la inseguridad ciudadana (Ley 48 de 1936 o Ley de Estados Antisociales). Años más tarde, la misma lógica (Decreto 0014 de 1955) incorporó la represión desde estados predelictuales y se “avanzó” hasta llegar al estatuto de seguridad, que, al amparo de un Estado de sitio, nació en el gobierno de Turbay Ayala con la expedición del Decreto 1923 del 6 de septiembre de 1978. Este instrumento normativo, no tenía otro fin más, que crear nuevos delitos, aumentar las penas, imponer la censura y afectar la separación de los poderes.<sup>2</sup> Años después, la Constitución de 1991 paradójicamente incorporó un nuevo comienzo, pero no se vio reflejado en el Decreto 1410 de 1995. De hecho, se empezó a

---

<sup>1</sup> Abogado de la Universidad de Caldas. Curso universitario superior en *compliance* de la Universidad de Barcelona y especialista en casación penal de la Universidad La Gran Colombia. Conjuer de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo Nacional Electoral. Miembro de la Comisión Asesora para la Política Criminal del Estado colombiano (2018-2021), de la Comisión Asesora Distrital de Política Criminal de Bogotá (2021-2022) y de la Comisión de Expertos de la Corporación Excelencia en la Justicia. Presidente del Instituto Colombiano de Derecho Procesal-Capítulo Caldas y asesor para iniciativas legislativas en materia penal del Ministerio de Justicia y del Derecho (2015) y de la Cámara de Representantes para reformas al Código de Procedimiento Penal (2013- 2018). Profesor de la Universidad de los Andes (2019) y de la Universidad Externado de Colombia (2021). Director del Boletín Académico “Diálogos Punitivos”.

<sup>2</sup> EL ESPECTADOR. Cuando la seguridad fue la excusa para el abuso policial. En: El Espectador [en línea]. Bogotá. 5, septiembre, 2018. [Consultado el 30 de enero de 2022]. Disponible en: <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/cuando-la-seguridad-fue-la-excusa-para-el-abuso-oficial-articulo/>

legislar de nuevo bajo un Estado de excepción por conmoción interior con el objeto de enfrentar la crisis de delincuencia común y preservar la convivencia ciudadana. Ante esto, la Corte Constitucional lo declaró inexecutable en la Sentencia C-519 de 1995<sup>3</sup>.

En la actualidad, de nuevo, el “estatuto de seguridad” del gobierno Duque (Ley 2197 de 2022) criminaliza, por ejemplo, “dificultar la realización de cualquier función pública” con prisión de 3 a 5 años<sup>4</sup>. ¿Qué es “dificultar cualquier función pública”? En estos y muchos otros puntos, la Ley de Seguridad Ciudadana genera, paradójicamente, inseguridad jurídica para el ciudadano.

Es claro que solo se pueden legislar delitos cuando se trate de los más graves comportamientos, pero estos deben estar claros, precisos y concretamente descritos en la norma criminal. De esta manera, el derecho penal, como última *ratio*, última medida, solo podrá intervenir en contra del ciudadano cuando no exista una alternativa menos lesiva para afrontar la grave afectación que este causa a la estabilidad de la sociedad. Lo contrario -esto es, acudir al derecho penal como *prima ratio*- permitiría el ejercicio irracional, arbitrario e injusto del poder penal.

Por otro lado, se debe tener presente que la Constitución consagra la protesta social pacífica como un derecho fundamental en su Artículo 37 y la Corte Constitucional ya ha reiterado pacífica y uniformemente que la protesta y la desobediencia civil integran el derecho de resistencia. Este derecho le asiste a todo ciudadano, como forma de disenterir o advertir la deficiencia o incumplimiento de principios superiores de rango constitucional<sup>5</sup>. Sin embargo, el artículo 353B del nuevo estatuto de seguridad castiga con cárcel a quien afecte el orden público en una protesta social u obstruya la vía empleando elementos que sirvan para dificultar la identidad del presunto transgresor.

¿Castigaremos penalmente a quien use un gorro con capucha o cubra su rostro con un tapabocas? La protesta social y la desobediencia civil son legítimas. Quienes participan, la lideran y promueven deben ser protegidos no solo como un respeto a los derechos individuales, sino como protección de la democracia. Empero, en nuestro país, la protección de quienes promueven los derechos

---

<sup>3</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-519. (16, noviembre, 1995). M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa. Bogotá. Corte Constitucional, 1995.

<sup>4</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 2167. (25, enero, 2022). Por medio de la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la Seguridad Ciudadana y se dictan otras disposiciones. Enero, 2022.

<sup>5</sup> Entre otras: COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-571 (4, junio, 2008) M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto. Bogotá. Corte Constitucional. Sala Octava de Revisión. 2008.

humanos y luchan por su respeto en las comunidades no es motivo de orgullo. Tan solo en el 2021, más de 190 líderes sociales, defensores de DD.HH. y firmantes del acuerdo final de paz han sido asesinados<sup>6</sup>.

El proyecto de ley obtuvo, para vergüenza de nuestro servicio público, el beneplácito –no previo, sino en medio del trámite legislativo– del Consejo Superior de Política Criminal, adscrito al Ministerio de Justicia. Este Consejo consideró que “las modificaciones propuestas son proporcionales y razonables para hacer frente a la problemática de la inseguridad en Colombia”<sup>7</sup>.

¿La solución que la política criminal colombiana nos ofrece para hacer frente a los graves problemas de seguridad ciudadana son más delitos y más duras penas? La configuración de una conducta como delito es una de las facultades que tiene el Estado respecto al poder punitivo que le pertenece. Sin embargo, no hay que olvidar nunca las sabias palabras de Ferrajoli cuando citaba a Bacon: “es cruel atormentar el texto de las leyes para que éstas atormenten a los ciudadanos”<sup>8</sup>.

## En esta entrega de Diálogos Punitivos

En este boletín, traemos para ustedes temas de actualidad procesal y novedades en figuras sustantivas de la parte general del código penal. En concreto:

En nuestra columna de actualidad, José Carlos Álvarez, analiza una providencia de la Corte Suprema de Justicia acerca de la equiparación entre la indagatoria en Ley 600 del 2000 y el llamado a imputación de la Ley 906 de 2004. Este es un asunto de permanente interés y que, a la fecha, no ha sido enteramente superado por la jurisprudencia. Al final de su columna, José Carlos plantea retos y dificultades que deberá enfrentar la justicia en el futuro próximo con respecto a este tema.

---

<sup>6</sup> INDEPAZ. Informe de líderes sociales, defensores de DDHH y firmantes de acuerdo asesinados en 2021 y 2022. [sitio web]. [Consultado: 15 de enero de 2022]. Disponible en: <https://indepaz.org.co/lideres-sociales-y-defensores-de-derechos-humanos-asesinados-en-2021/>

<sup>7</sup> CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL. Estudio a la propuesta de Proyecto de Ley No. 266 de 2021. [sitio web]. 2021. [Consultado: 16 de enero de 2022]. Disponible en: <https://www.camara.gov.co/camara/visor?doc=/sites/default/files/2021-12/Anexo%201%20%281%29.pdf> . p. 6.

<sup>8</sup> BACON, Francis. De dignitate et augmentis scientiarum. p. 806. Citado por: FERRAJOLI, Luigi. Derecho y razón. Teoría del garantismo penal. Madrid: Editorial Trotta. 1995. p. 382.

En la columna de interés, Paula Andrea Ramírez, expone la figura de la reparación inmaterial de las víctimas dentro del proceso penal. Tradicionalmente, la reparación integral es asociada únicamente con el pago de sumas de dinero. Esta columna aborda la problemática que deben enfrentar las personas jurídicas cuando la afectación de sus derechos implica más que una indemnización pecuniaria.

Por último, en la columna de entre líneas, Andrés Díaz, estudia un tema que ha estado en boga en el debate penal nacional: la figura de la legítima defensa privilegiada, recientemente modificada por la Ley de Seguridad Ciudadana. Allí, expone los antecedentes de esta figura en la historia legislativa nacional, así como sus referentes en el derecho penal comparado. Al final, presenta algunas reflexiones sobre los deberes de tolerancia que impone la vida en sociedad.

Esperamos que esta entrega sea de su total agrado y extendemos una cordial invitación para que se suscriban a nuestro boletín académico y a nuestras diferentes redes sociales. Así podrán estar permanentemente enterados de todo nuestro contenido.