

TAMAYO ARBOLEDA, FERNANDO LEÓN, "Institucionalismo punitivo: debilidad estatal y la construcción del Estado penal", *Nuevo Foro Penal*, 104, (2025)

Institucionalismo punitivo: debilidad estatal y la construcción del Estado penal

Penal Institutionalism: State Weakness and The Rise of The Penal State

Fecha de recibo: 22/11/2024. Fecha de aceptación: 17/12/2024.

DOI: 10.17230/nfp.21.104.2

FERNANDO LEÓN TAMAYO ARBOLEDA*

Resumen

Este artículo presenta una propuesta teórica para comprender los cambios en la penalidad a partir de las relaciones existentes entre el diseño del Estado, los discursos civilizatorios y las prácticas punitivas. A partir de un estudio sobre discursos penales en Colombia se propone el concepto de *institucionalismo punitivo* para abordar formas concretas de organización de la penalidad, lo cual permite a su vez trazar las continuidades y discontinuidades de los discursos que inciden en la configuración de las prácticas punitivas. El institucionalismo punitivo consiste en un conjunto de discursos que se transforman según formas históricas concretas de dominación y que se articulan desde diferentes actores que afirman que hay defectos institucionales que hacen que los Estados no logren gobernar adecuadamente la seguridad. Estos discursos legitiman el uso de la violencia como práctica de gobierno del crimen centrándose en la importancia de las instituciones estatales para construir una sociedad segura.

* Doctor en Derecho, Universidad de los Andes; especialista y magíster en Derecho Penal, Universidad EAFIT; abogado, Universidad de Antioquia. Se ha desempeñado como profesor en diversas universidades del país. Actualmente es profesor de la Universidad de la Universidad de los Andes. Correo electrónico: fl.tamayo10@uniandes.edu.co ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0960-0849>

Para ello, recurren a diferentes formas de discursos civilizatorios que comparan países subordinados con países del Norte Global para afirmar que el problema de la inseguridad está condicionado por lo inadecuado del aparato estatal. Estas narrativas simplifican los problemas sociales y argumentan que la mejor respuesta a la inseguridad es el refuerzo del Estado penal, lo que ha implicado diferentes formas de diseño y expansión del aparato punitivo en países del Sur Global.

Abstract

This paper presents a theoretical tool for analysing penal changes using the relations between state building, civilizing narratives and penal practices. The paper suggests the concept of *penal institutionalism* outlined from data collected in a case study about Colombian penal practices. The concept helps understanding and tracking penal narratives and its influence on penal practices. The penal institutionalism consists in a wide range of dynamic narratives and actors conditioned by historical forms of dominance, that supposed that State weakness may explain why certain States fail in governing security. Such narratives legitimize violence as the primary strategy for building security. To do so, penal institutionalism use civilizing narratives comparing Global North and South to highlight the inadequacy of State institutions in the South. The comparison simplifies social problems to defend that strengthening the Penal State is the best way to guarantee security in the Global South.

Palabras clave

Política criminal, prácticas punitivas, institucionalismo punitivo, colonización, debilidad estatal, Estado penal

Keywords

Criminal Policy, Penal Practices, Penal Institutionalism, Colonization, State Weakness, Penal State

Sumario

Introducción: estudiar los cambios en la penalidad en el Sur Global. Discursos y prácticas punitivas en Colombia. El institucionalismo punitivo y el gobierno de la inseguridad. El Estado penal en el marco del institucionalismo punitivo. Conclusiones

Introducción: estudiar los cambios en la penalidad en el Sur Global

Las prácticas y los discursos punitivos se condicionan mutuamente. Las prácticas de gobierno del crimen condicionan los discursos que se construyen sobre ellas para darles sentido y legitimarlas; a su vez, las prácticas discursivas producen y reproducen prácticas específicas en contextos concretos. Estos análisis se popularizaron gracias al ascenso de los estudios culturales en las ciencias sociales¹ y al trabajo de Foucault sobre la relación entre los discursos y el poder². La popularización de los análisis culturales en la criminología originó diversos análisis que se centran en la interpretación de las prácticas de atribución de significado sobre el crimen y el castigo³. Los trabajos de Foucault, por su parte, originaron una amplia literatura centrada en examinar la relación entre las prácticas discursivas y la constitución de formas de legitimación individual, institucional y científica de las estrategias de gobierno⁴.

Los discursos y las prácticas punitivas confluyen para organizar diferentes racionalidades de gobierno que pueden resultar convergentes o contradictorias⁵. Las racionalidades pueden ser divergentes, por ejemplo, cuando el discurso penal liberal se opone al uso de castigos que vulneren la dignidad humana y los discursos económicos afirman que el castigo debe ser tan dañino como sea posible para disuadir del delito. También pueden converger cuando se muestra que existe una relación entre las condiciones indignas en que se ejecuta un castigo y la prevención efectiva del crimen.

Esta interacción entre múltiples racionalidades de gobierno del crimen hace que comprender los cambios la penalidad sea una tarea compleja⁶. El gobierno del crimen

1 Richard Johnson, "What Is Cultural Studies Anyway?", *Social Text* 16, (1986-1987): 28-80.

2 Michel Foucault, *Vigilar y castigar*, trad. Aurelio Garzón del Camino (México DF: Siglo XXI Editores, 2014).

3 Jeff Ferrell, "Cultural criminology", *Annual Review of Sociology* 25, (1999): 395-418.

4 Pasquale Pasquino, "Teatrum politicum: The genealogy of Capital-Police and the state property", en *The Foucault effect*, eds. Graham Burchell, Colin Gordon y Peter Miller (Chicago: The University of Chicago Press, 1991); Jonathan Simon, "Megan's law: crime and democracy in late modern America", *Law and Social Inquiry* 25, n.º4 (2000): 1111-1150; Jonathan Simon, *Gobernar a través del delito*, trad. Victoria de los Ángeles Boschioli (Barcelona: Gedisa, 2011); Mariana Valverde, *Michel Foucault*, (New York: Routledge, 2017).

5 Pat O'Malley, "Volatile and contradictory punishment", *Theoretical Criminology* 3, n.º2 (1999): 175-196.

6 Ashley Rubin, "Penal change as penal layering: A case study of proto-prison adoption and capital punishment reduction, 1785-1822", *Punishment and Society* 18, n.º4 (2016).

no se mueve en una u otra dirección de manera constante, sino que oscila, según los contextos, entre diferentes formas de administración que encuentran asidero en múltiples discursos que las organizan y legitiman. Recientemente, la literatura ha mostrado cómo los discursos sobre la eficiencia de recursos⁷, la inmigración⁸, el miedo⁹, la raza¹⁰, entre otros, condicionan las prácticas punitivas.

En el caso colombiano, aunque la literatura es menos abundante que en el Norte Global, existen diversos análisis que van en esta dirección. Varios autores han señalado la manera en que las lógicas y discursos sobre la guerra condicionan las prácticas punitivas en el país¹¹. Otros han analizado la incidencia de los discursos sobre la eficiencia de recursos en el diseño del gobierno del crimen nacional¹². También existen autores que se han centrado en la relevancia de la producción de significados cotidianos sobre el crimen, la seguridad y el castigo¹³; o quienes se han centrado en la manera en que los discursos especializados se movilizan exitosamente, o ceden terreno a formas de sentido común que condiciona la forma que toma el gobierno del crimen¹⁴.

-
- 7 Malcolm M. Feeley y Jonathan Simon, "The new penology: notes on the emerging strategy of correction and its implications", *Criminology* 30, (1992). 449-474.
 - 8 Alison Gerard y Sharon Pickering, "Crimmigration. Criminal justice, refugee protection and the securitisation of migration", en *The Routledge Handbook of International Crime and Justice Studies* (London: Routledge, 2013).
 - 9 Gabriel Kessler, *El sentimiento de inseguridad: sociología del temor al delito* (Buenos Aires: Siglo XXI editores, 2011).
 - 10 Michael Tonry, *Punishing race: a continuing American dilemma* (New York: Oxford University Press, 2011).
 - 11 Alejandro Aponte Cardona, *Guerra y derecho penal del enemigo: reflexión crítica sobre el eficientismo penal del enemigo*, (Buenos Aires: Ad-hoc, 2008); Manuel Iturralde, *Castigo, liberalismo autoritario y justicia penal de excepción* (Bogotá: Siglo del Hombre-Universidad de los Andes, 2010); William Fredy Pérez Toro, Alba Lucía Vanegas Yepes y Carlos Mario Álvarez Martínez, *Estado de derecho y sistema penal: La emergencia permanente de la reacción punitiva en Colombia* (Medellín: Dike-Universidad de Antioquia, 1997).
 - 12 Juan Oberto Sotomayor Acosta, "Reformas legales y justicia penal en Colombia: la lenta e imperceptible configuración de un modelo "eficientista"", en *Perspectivas sociojurídicas sobre el control del crimen*, coord. Libardo José Ariza, Manuel Iturralde y Fernando León Tamayo Arboleda (Bogotá: Universidad de los Andes, 2022).
 - 13 Fernando León Tamayo Arboleda, *Del Estado al parque: el gobierno del crimen en las ciudades contemporáneas* (Bogotá: Universidad de los Andes-Siglo del Hombre Editores, 2021).
 - 14 Julián Andrés Muñoz Tejada, "Populismo y expertos en materia penal: debate sobre el rol de los expertos en el diseño de la política criminal", en *Perspectivas sociojurídicas sobre el control del crimen*, coord. Libardo José Ariza, Manuel Iturralde y Fernando León Tamayo Arboleda (Bogotá: Universidad de los Andes, 2022).

Aunque todos los análisis mencionados ayudan a comprender el gobierno del crimen en Colombia también quedan múltiples cuestiones por ser explicadas. A ello se dedica el presente artículo. En este texto, pretendo mostrar cómo ciertos discursos han creado una obsesión con el fortalecimiento de las instituciones y capacidades estatales para controlar el crimen como forma de garantizar la seguridad en el país. Estos discursos simplifican el problema de la debilidad del Estado colombiano y los efectos que genera, lo cual deja de lado las causas y efectos sociales de los problemas de seguridad en el país y, en su lugar, enfatiza la ausencia de controles como explicación de la inseguridad.

En la intersección que se construye entre la debilidad estatal y su simplificación discursiva en relación a la seguridad surge lo que denominaré *institucionalismo punitivo*. El institucionalismo punitivo consiste en un conjunto de discursos articulados por diferentes actores que afirman que hay defectos institucionales que hacen que el Estado no logre gobernar adecuadamente la seguridad en el país y que, de corregirlos, se podría solucionar el problema del crimen. Estos discursos, cuyas fuentes son variadas, legitiman el uso de la violencia como práctica de gobierno del crimen centrándose en la importancia de las instituciones estatales para construir una sociedad segura. Para ello, recurren a discursos civilizatorios que comparan a Colombia con países del Norte global para afirmar que el problema de la inseguridad en Colombia está condicionado por lo inadecuado de su aparato estatal.

Aunque ciertamente el aparato estatal colombiano es débil, este raquitismo puede analizarse desde diferentes puntos de vista. El primer punto de vista no necesariamente conduce a endurecer las prácticas punitivas, pues puede apuntar a la necesidad de construir una sociedad más garantista, inclusiva, equitativa y democrática. En este caso, la debilidad del Estado no se centra en su incapacidad para garantizar la seguridad, sino en sus limitaciones para otorgar condiciones de vida aceptables para todos los habitantes del país. El segundo punto de vista es el rasgo particular del institucionalismo punitivo, en tanto construye un conjunto de enunciados para justificar la necesidad de medidas de control violento, antes que en medidas sociales incluyentes. En este sentido, el institucionalismo punitivo degrada la discusión sobre las causas sociales del crimen y resignifica discursos morales conservadores que prefieren medidas coercitivas que afectan de manera desproporcionada a poblaciones subalternas.

El institucionalismo punitivo se manifiesta en diversas maneras. En primer lugar, implica un fortalecimiento del Estado Penal en todos los niveles, desde la producción de leyes que endurecen penas hasta la expansión del aparato penitenciario, pasando

por el fortalecimiento de la policía y la justicia penal. En segundo lugar, implica una reorganización institucional para garantizar eficiencia, que trae consigo procesos de descentralización y privatización de las prácticas punitivas. En tercer lugar, enfatiza la importancia de los deberes por encima de los derechos, para presentar la construcción de un Estado fuerte como un problema cultural. En cuarto lugar, eclipsa discursivamente las alternativas de gobierno de la seguridad que no se aferran al aparato penal, y con ello limita sus posibilidades de aparición.

La convergencia de todo lo anterior deriva en una reducción discursiva de las causas de la inseguridad, así como en una eliminación de alternativas para gobernar el crimen por vías más incluyentes. Esto construye una racionalidad en la que la expansión del poder punitivo no es un problema, sino algo deseable, en tanto es una manifestación de la capacidad estatal de enfrentar la inseguridad. Esta racionalidad crea, además, un contexto ideal para que múltiples discursos diversos que pretenden endurecer las prácticas penales se articulen y faciliten el fortalecimiento del Estado penal.

Para sostener mi argumento el presente texto contiene tres secciones y un acápite de conclusiones. En la primera sección presento la manera en que las prácticas discursivas y punitivas se han conectado en el caso colombiano. En esta sección, analizo la producción académica local que ha intentado explicar los cambios en la penalidad a partir de la interacción con discursos que producen y reproducen las prácticas punitivas. La segunda sección presenta el concepto de institucionalismo punitivo como una racionalidad que organiza discursos diversos en torno a la necesidad de fortalecer el Estado penal para gobernar adecuadamente la seguridad. En la tercera sección, presento la manera en que el institucionalismo punitivo se ha moldeado en prácticas punitivas en el país, y los efectos del mismo en la forma en que se configura y justifica el gobierno del crimen. Finalmente, ofrezco unas conclusiones.

1. Discursos y prácticas punitivas en Colombia

Si bien es admitido que la sociología del castigo en Colombia es una disciplina reciente¹⁵, la presencia de la criminología crítica en ejercicios de investigación provenientes desde diferentes disciplinas, así como la preocupación por la violencia en el país, ya habían apuntado a las relaciones que se construyen entre los discursos y las prácticas de gobierno del crimen en Colombia. Los trabajos de

15 Libardo José Ariza, Manuel Iturralde y Fernando León Tamayo Arboleda, "Una sociología jurídica del crimen para Colombia", en *Perspectivas sociojurídicas sobre el control del crimen*, coord. Libardo José Ariza, Manuel Iturralde y Fernando León Tamayo Arboleda (Bogotá: Universidad de los Andes, 2022).

los violentólogos¹⁶ dieron un primer paso en la construcción de vínculos entre los discursos de gobierno y su materialización en estrategias de control del crimen, que fueron luego apuntalados por una enorme producción interdisciplinar.

Una primera línea de trabajo se ha encargado de analizar las relaciones existentes entre las prácticas discursivas relacionadas con la guerra y el exterminio del enemigo, que fueron apareciendo en Colombia desde el siglo XIX. Esta línea ha identificado cómo tres grandes cuerpos discursivos dieron forma a prácticas bélicas de gobierno del crimen que, aunque han variado en extensión e intensidad, siguen apareciendo hasta la fecha.

En primer lugar, aparece el gobierno de la disidencia política. La construcción de los enemigos de los partidos políticos en el poder marcó la manera en que se gobernó a los miembros del partido liberal durante la regeneración y, sobre todo, durante la época de la Violencia partidista de los años 40's y 50's del siglo XX. Como documentan Adarve Calle¹⁷ y Cote Barco¹⁸, los discursos de la guerra y la enemistad se materializaron en prácticas punitivas concretas de persecución penal y exterminio físico de los enemigos políticos.

Algo similar pasó con los otros dos cuerpos discursivos que, además del anterior, se enmarcaron en la lógica de la guerra. Por un lado, el discurso de la guerra contra el comunismo condicionó y legitimó las prácticas de gobierno de la movilización social y la represión de los movimientos insurgentes¹⁹. Por otro lado, la narrativa de la guerra contra las drogas hizo lo propio en la configuración de las prácticas punitivas para combatir las organizaciones criminales encargadas del narcotráfico²⁰.

Debido a la relevancia que la violencia política ha tenido en Colombia, la mayor parte de la producción académica se ha concentrado en las relaciones entre los discursos de la enemistad y el gobierno del crimen, y existe una enorme producción

16 Jefferson Jaramillo, *Pasados y presentes de la violencia en Colombia. Estudios sobre las comisiones de investigación (1958-2011)* (Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2014).

17 Lina Adarve Calle, "La Ley de los Caballos de 1888: entre la búsqueda del 'orden' y la construcción de un enemigo", *Nuevo Foro Penal* 7, n.º 78 (2012). 146-168.

18 Gustavo Emilio Cote Barco, *Derecho penal de enemigo en la violencia (1948-1966)* (Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2010).

19 Fernando León Tamayo Arboleda y David Orrego Fernández, "La creación del delito y el delincuente en Colombia. Análisis socio-jurídico del decreto 707 de 1927", en *Temas criminológicos latinoamericanos. Teoría, evidencia empírica y ejecución penal*, ed. Norberto Hernández Jiménez (Bogotá: Universidad Javeriana-Tirant lo Blanch, 2021).

20 Iturralde, *Castigo, liberalismo autoritario y justicia penal de excepción*.

intelectual sobre la materia²¹. Sumado a lo anterior, desde comienzos del Siglo XXI diversos autores han ampliado el foco de análisis. Si bien la mayoría de autores mantienen una conexión argumentativa con la violencia política, el control de la movilización social, el conflicto armado y el narcotráfico, también aparecieron análisis que focalizaron otros arreglos discursivos como condicionantes de las prácticas punitivas. Estos podrían dividirse en cuatro, los discursos relacionados con la economía (en particular, con la gobernanza neoliberal), los discursos relacionados con el cuestionamiento de las instituciones y la experticia jurídica, los discursos de la seguridad ciudadana, y los discursos de dominación sobre poblaciones subalternas.

En cuanto a los discursos relacionados con la economía, varios autores han mostrado como las narrativas de la eficiencia operativa y la maximización de recursos económicos han condicionado la manera en que se diseñan las estrategias de gobierno del crimen. Estas narrativas han redefinido la manera en que se concibe el trabajo policial²², el proceso penal²³ e, incluso, la administración penitenciaria²⁴.

Por su parte, los discursos que cuestionan las instituciones o la experticia jurídica podrían agruparse en narrativas antigarantistas y en el denominado populismo punitivo. Los primeros discursos enfatizan en la incapacidad del derecho liberal para atender las demandas de protección de la sociedad demandadas por los ciudadanos. En este cuerpo discursivo se agrupan narrativas que apuntan hacia la necesidad de satisfacer los derechos de las víctimas²⁵, de actualizar las categorías de imputación penal para responder mejor a las realidades contemporáneas²⁶ o de transformar las garantías constitucionales para facilitar la persecución penal²⁷.

21 Aponte Cardona, *Guerra y derecho penal del enemigo*; Iturralde, *Castigo, liberalismo autoritario y justicia penal de excepción*; Pérez Toro, Vanegas Yepes y Álvarez Martínez, *Estado de derecho y sistema penal*; Cote Barco, *Derecho penal de enemigo en la violencia*.

22 Fernando León Tamayo Arboleda y Mariana Valverde, “Understanding contradictory styles of policing”, *Theoretical Criminology* 28, n°3 (2024): 364-381.

23 Aponte Cardona, *Guerra y derecho penal del enemigo*.

24 Libardo Ariza, “Reformando el infierno”, en *Los muros de la infamia: prisiones en Colombia y América Latina*, Libardo Ariza, y Manuel Iturralde. (Bogotá: Universidad de los Andes, 2011).

25 David Enrique Valencia, “Las consecuencias del punitivismo internacionalista sobre el proceso penal reformado: de la cultura procesal liberal a una cultura procesal autoritaria”, en *Perspectivas sociojurídicas sobre el control del crimen*, coords. Libardo José Ariza, Manuel Iturralde y Fernando León Tamayo Arboleda (Bogotá: Universidad de los Andes, 2022).

26 Juan Oberto Sotomayor Acosta y Fernando León Tamayo Arboleda, “La nueva ‘cuestión penal’ y los retos de una ciencia penal garantista”, *Nuevo Foro Penal* 10, n.º82 (2014): 177-194.

27 Ibidem.

En cuanto al populismo punitivo, muy ligado a las narrativas antigarantistas, aparecen discursos que cuestionan la relevancia del conocimiento especializado en la configuración de las prácticas punitivas y demandan una mayor democratización y participación no especializada en la organización del sistema penal. Aquí, el trabajo de Muñoz Tejada²⁸ fue fundamental en señalar que el populismo punitivo es una racionalidad de gobierno que privilegia aproximaciones no especializadas al gobierno del crimen.

Las narrativas de la seguridad ciudadana han encontrado lugares independientes a los discursos anteriores para reorganizar el control penal en Colombia. Esta línea ha mostrado como la consolidación de las ciudades como espacios diferenciados de gobierno y su separación simbólica de los conflictos armados rurales y los grandes problemas del narcotráfico, ha permitido la configuración de formas de gobierno centradas en controlar los espacios públicos y las interacciones cotidianas en las grandes urbes del país²⁹.

Finalmente, en diferentes momentos históricos, y aún con un enorme vacío en la cantidad de investigación producida, han aparecido análisis que relacionan la manera en que se construyen discursos de dominación de raza, clase y género para configurar las prácticas punitivas del país³⁰. Esta línea muestra cómo narrativas que constituyen formas espacio-temporalmente condicionadas de dominación social tienen un efecto importante en el tipo de prácticas punitivas que se despliegan en el país.

Según mostraré en la siguiente sección, el institucionalismo punitivo no es un discurso aislado de todas estas cuestiones, pero permite comprender mejor la forma en que operan y se articulan. El institucionalismo punitivo sirve como una herramienta analítica que permite agrupar diferentes ámbitos discursivos que se relacionan en torno a la manera en la que las instituciones del país son percibidas, y el rol que cumplen (o deberían cumplir) en el gobierno del crimen. En últimas,

28 Muñoz Tejada, "Populismo y expertos en materia penal".

29 Tamayo Arboleda. *Del Estado al parque*.

30 Laura Guerrero Castro, "Por débil, por inmoral, por degenerada, ¿por libre? la mujer delincuente en el periodo de la regeneración en Bogotá (1986-1909)", en *Castigo y sociedad: análisis interdisciplinarios sobre el control del crimen*, eds. Fernando León Tamayo Arboleda y Norberto Hernández Jiménez (Bogotá: Tirant lo Blanch-Pontificia Universidad Javeriana-Universidad de los Andes, 2025); Stacey Hunt, "Citizenship's place: the state's creation of public space and Street vendors' culture of informality in Bogotá", *Society and Space* 27, n.º2 (2009): 331-351; Soledad Niño Murcia, "Territorios del miedo en Santafé de Bogotá (Colombia)", *Investigación y Desarrollo* 8, n.º2 (2000): 170-179; Yesenia Barragán, *Cautivas de la libertad*, (Bogotá: Planeta, 2023); Max Hering Torres, *1892: un año insignificante. Orden policial y desorden social en la Bogotá de fin de siglo*, (Bogotá: Crítica, 2018).

aunque con rasgos particulares que analizaré a renglón seguido, el institucionalismo punitivo es un vector que conecta diferentes manifestaciones de todos los discursos anteriores para construir una forma de estudiar la manera en que se organiza y legitima el crecimiento del Estado penal. Precisamente, creo, su mayor capacidad analítica se deriva de esta capacidad de conectar fuentes diversas y dinámicas de producción de discursos punitivos.

2. El institucionalismo punitivo y el gobierno de la inseguridad

Como se planteó inicialmente, el institucionalismo punitivo consiste en un conjunto de discursos que se articulan desde diferentes actores que afirman que hay defectos institucionales que hacen que el Estado no logre gobernar adecuadamente la seguridad en el país y que, de corregirlos, se podría solucionar el problema del crimen. En esta línea, el institucionalismo punitivo tiene como característica particular el uso estratégico de la debilidad estatal para movilizar una agenda de fortalecimiento del aparato penal como solución a los problemas de inseguridad, y por eso puede conectarse con muchos de los análisis presentados en la sección anterior. Dichos discursos se aferran a lecturas simplificadas sobre la institucionalidad con la intención de endurecer las prácticas punitivas.

El institucionalismo punitivo apunta a problemas estructurales del Estado colombiano que pueden ser ciertos o, cuando menos, defendibles. Es difícil negar que el Estado colombiano tiene diversas dificultades para materializar la seguridad, la equidad, la igualdad y, en fin, casi todo el catálogo de derechos constitucionales. En algunos casos, esta situación es evidente y documentada. Por ejemplo, cuando miramos la situación de las cárceles y centros de detención transitoria en el país, es imposible negar que las condiciones de garantía de acceso a bienes básicos y derechos fundamentales es más reducida que en otros lugares del mundo³¹. En otros casos, aunque ciertas deficiencias estructurales están indebidamente diagnosticadas, la evidencia sugiere la existencia de mayores problemas en comparación con otros lugares. Esto sucede, por ejemplo, con los índices de corrupción. Si bien estos índices suelen medir la percepción y no la realidad, ubican a Colombia entre los

31 Libardo José Ariza, *Tres décadas de encierro. El constitucionalismo liminal y la prisión en la era del populismo punitivo*, (Bogotá: Universidad de los Andes-Siglo del Hombre Editores, 2023); Norberto Hernández Jiménez, *El derecho penal de la cárcel: una mirada del contexto colombiano con base en el giro punitivo y la tendencia al mayor encarcelamiento*, (Bogotá: Siglo del Hombre Editores-Universidad de los Andes-Universidad EAFIT, 2018).

países con alto índice de corrupción³².

Precisamente, la manera en que el institucionalismo punitivo se aferra a realidades de deficiencia estructural lo hace particularmente peligroso. Los discursos que se enmarcan en el institucionalismo punitivo se soportan en las deficiencias estructurales del Estado colombiano para afirmar que el fracaso en el control del crimen se deriva de la falta de provisión de seguridad. Esto funciona a través de una comparación con otros países con mejores índices de seguridad, para enfatizar en que las razones de la diferencia están en la forma en que el Estado penal se ha construido en otros lugares. Sin embargo, este ejercicio implica simplificar, por un lado, la realidad del país, y por otro, las realidades de otros lugares donde el mejor control de la seguridad se deriva de acciones complejas que exceden al mero fortalecimiento del Estado penal.

El uso estratégico de la comparación para fortalecer el Estado penal implica, además, un discurso civilizatorio que se extiende desde las debilidades estatales hasta la moral ciudadana. Los defectos estatales son trasladados como defectos de los colombianos, y se convierten en un discurso de moralización individual. Se hace parecer que la debilidad estatal es causada por —y a su vez, es causa de— un desajuste social que hace que el colombiano no logre vivir en comunidad de manera respetuosa. Esto se logra a través de dos mecanismos. Por un lado, la mirada comparativa hacia otros lugares simplifica todo el contexto. Se olvida, por ejemplo, que el sistema penal estadounidense está plagado de injusticias contra personas negras, o que Europa no se reduce a los países con economías más fuertes; mientras se evade la cuestión de que las deficiencias estructurales del Estado colombiano no se agotan en la falta de seguridad.

Por otro lado, esta simplificación de las realidades apunta, de diferentes formas, a discursos que construyen diferencias morales entre sociedades —y sujetos— civilizadas y bárbaras. Aquí, los Estados fuertes que se usan para comparar a Colombia aparecen de manera unidimensional como lugares incluyentes, democráticos y seguros gracias al rol de las instituciones y la identidad cultural con las normas; algo que fracasa en Colombia en todos los niveles. Se deja de lado, por ejemplo, que las economías de los Estados fuertes son mucho más estables que la colombiana, que en dichos países también existen formas de exclusión y segregación, o que Estados Unidos y Europa se fortalecieron gracias a procesos de extracción económica violenta en América Latina, África y Asia.

32 Según los últimos resultados de Transparency International, Colombia ocupa el puesto 87 en la percepción de corrupción, entre 180 países analizados.

Las raíces del institucionalismo punitivo en Colombia pueden hallarse en las visiones civilizatorias del Estado y sus individuos que desde el siglo XIX han defendido las élites locales. Para ese entonces, personajes prominentes señalaban los problemas institucionales y su relación con la falta de seguridad y estabilidad en el país,

(...) recorrer una gran parte del territorio de la Nueva Granada, y de conocer la opinión de sus habitantes acerca de las reformas que deben hacerse en nuestra organización política. Y al mismo tiempo examinaba esta opinión, en todas partes decidida en favor del establecimiento del sistema federal, he meditado en las razones que pudieran sugerir la conveniencia de esta vital reforma, y me he convencido que ella es, no solo el voto de mis conciudadanos, sino la necesidad imperiosa de la situación, y la solución de las dificultades políticas en que nos encontramos envueltos³³.

La obsesión por ordenar el país no se agotaba con las instituciones políticas foráneas para forjar un país primero fuerte institucionalmente y luego funcional socialmente, sino que el pensamiento de que el fortalecimiento institucional era fundamental para lograr un Estado fuerte y para conseguir la obediencia de los ciudadanos al derecho se acompañaba con una descalificación de las capacidades de los colombianos para administrarse de buena manera. Lo anterior se acompañó de las narrativas del control territorial como fundamento de toda organización estatal, y sirvió para imaginar zonas de frontera que el Estado no era capaz de gobernar³⁴. Esto permitió a la administración central llevar una misión civilizadora a las regiones periféricas a través de la fuerza³⁵.

Podría decirse que, por un lado, durante el siglo XIX existió una obsesión por copiar las instituciones y leyes europeas por considerarlas mejores para el gobierno del país³⁶. Y, por otro lado, la idea de insuficiencia institucional se acompañaba de una idea de insuficiencia individual para administrar el país. La racialización de la población durante el siglo XIX que apuntaba a la incapacidad de los individuos con ascendencia indígena y negra para gobernar —y gobernarse— no solo servía para

33 Florentino González, "Escritos de 1852-58", en *Escritos políticos, jurídicos y económico* (Bogotá, D. C.: Instituto Colombiano de Cultura, 1981), 212-213.

34 Margarita Serje, *El revés de la nación: territorios, fronteras y tierras de nadie*, (Bogotá: Universidad de los Andes, 2005).

35 Ibidem.

36 Miguel Alejandro Malagón Pinzón, *Vivir en policía: una contralectura de los orígenes del derecho administrativo colombiano* (Bogotá: Universidad del Externado, 2007); González, "Escritos de 1852-58".

construir la idea de superioridad física y moral de los blancos, sino para afirmar que el fracaso institucional era parte de un problema más extendido debido a los caracteres genéticos de ciertas poblaciones³⁷. El institucionalismo punitivo aparecía en siglo XIX, entonces, como una mixtura civilizatoria sobre la existencia de mejores formas de administrar, pero también una idea de que, por naturaleza, había poblaciones que eran mejores administradoras.

Seguramente quien mejor muestra la combinación sutil de la misión institucionalista, civilizatoria y racializada es Miguel Samper. El intelectual liberal replica los efectos del institucionalismo civilizatorio, la racialización y las ideas sobre inferioridad moral en la concepción de la seguridad. En *La miseria en Bogotá*, el autor afirma que la causa de la inseguridad en Bogotá puede hallarse en comportamientos inmorales —que en el discurso decimonónico se atribuían principalmente a comunidades periféricas, negras e indígenas— y en que no se ha logrado responder institucionalmente de manera eficiente al problema. Continúa afirmando la importancia de fortalecer al Estado y, sobre todo, los organismos encargados de hacer cumplir las normas. Según él, esto permitiría garantizar la seguridad, pero también moralizar y civilizar a los colombianos³⁸.

Todas estas cuestiones reaparecen en las versiones contemporáneas del institucionalismo punitivo, pero la manera en que se articulan los discursos en que se apoyan encuentran variaciones con los discursos decimonónicos. Aunque, como veremos, en su más reciente libro se han añadido algunos matices, el mejor ejemplo de todo lo anterior puede encontrarse en *Normas de Papel* de García Villegas. El autor afirma:

Dudo mucho que el camino del fortalecimiento moral sea suficiente. No creo que tengamos que esperar a que la gente sea buena para tener buenos ciudadanos o buenos gobernantes. Cuando se consigue que la gente acate la ley por miedo a que la sancionen, es muy probable que, a la larga, lo demás —la moral— venga por añadidura. Es más fácil formar buenos gobernantes a partir de instituciones eficaces, que formar instituciones eficaces a partir de buenos gobernantes. A la moral se llega más fácilmente a través del derecho que a través del sermoneo³⁹.

Su narrativa parte siempre de un lugar invisible y no probado empíricamente,

37 Alfonso Múnera, *Fronteras imaginadas: La construcción de las razas y de la geografía en el siglo XIX colombiano* (Bogotá: Planeta Colombiana S.A, 2005).

38 Miguel Samper, *La miseria en Bogotá* (Bogotá: Colseguros, 1998).

39 Mauricio García Villegas, “Los incumplidores de reglas”, en *Normas de Papel*, dir. Mauricio García Villegas (Bogotá: Siglo del Hombre-DeJusticia, 2011), 271.

un supuesto que crea una hipótesis comparativa con otras sociedades —que, al leer todo el libro, es claramente la Europa de la revolución industrial y Estados Unidos⁴⁰— que lograron que, a través del miedo a la sanción, la gente acate la ley y absorba los valores morales del trato respetuoso. Por su parte, las instituciones aparecen como objeto central de su reflexión, apuntando a que el cumplimiento de la ley a través de la fuerza es un elemento que precede cualquier forma de identificación cultural con formas de vida civilizadas.

Aunque esta visión es generalizada en los libros de García Villegas que se refieren al tema, sería injusto no reconocer que el propio autor incluye algunos matices a su afirmación. En *Justicia con Estado*⁴¹ y *El orden de la libertad*⁴² el autor complejiza su argumentación. Aunque sigue manteniendo una versión del institucionalismo punitivo manifestado en la cita anterior, sus análisis admiten que existen otros factores necesarios para que la seguridad pueda ser materializada. En este sentido el autor parte de la idea de que un Estado penal fuerte e implacable es necesario para la seguridad, pero reconoce que se requieren intervenciones sociales para garantizar formas de participación democrática y garantía de derechos que no reduzcan las tensiones sociales que pueden llevar al delito. Destacando, en todo caso, que estas intervenciones sociales se hacen para dotar de mayor legitimidad al uso de la fuerza.

Un grado mayor de simplificación puede encontrarse cuanto el institucionalismo punitivo aparece en manos de actores híbridos entre la especialización académica y la política. En los textos del exalcalde de Bogotá Antanas Mockus sobre la cultura de la legalidad, la misión civilizatoria de las instituciones aparece de manera mucho más clara y directa, y la comparación con sociedades avanzadas aparece desnuda. Al respecto, presentando los fundamentos de sus ideas de *cultura ciudadana*, afirma Mockus:

Podemos partir de la oposición entre dos tipos ideales de sociedad: aquellas donde lo moralmente válido cabe dentro de lo culturalmente válido, lo cual a su vez cabe dentro de lo legalmente permitido, y aquellas donde, como en la nuestra, abundan las incongruencias entre esos tres sistemas de regulación de la acción y la interacción. La nuestra, en especial por su diversidad cultural y su

40 Esto aparece explicitado en Mauricio García Villegas, “Justicia con Estado”, en *Jueces sin Estado*, dir. Mauricio García Villegas (Bogotá: Siglo del Hombre-DeJusticia- Fundación Konrad Adenauer-The John Merck Fund, 2008), 197.

41 Ibid.

42 Mauricio García Villegas, *El orden de la libertad*, (Bogotá: Fondo de cultura Económica, 2021).

grado de segmentación social, estaría más cerca del segundo tipo⁴³.

En el artículo citado, esta comparación civilizatoria aparece ligada a una reflexión más amplia y bastante interesante sobre el rol de la democracia y los lugares compartidos como forma de construir sociedad. Sin embargo, sus argumentos se simplificaron cuando tuvo la oportunidad de gobernar la ciudad de Bogotá. En un artículo posterior, en el que da cuenta de su plan de gobierno, Mockus muestra como la creación de cultura ciudadana estuvo ligada a formas de “fortalecimiento de la mutua regulación cultural y de la propia regulación moral”⁴⁴. Estas formas de fortalecimiento se centraron en acciones institucionales de sanción, o que simulaban serlo. Dicho fortalecimiento se realizó a través de sanciones simbólicas —como tarjetas rojas que censuraban moralmente los malos comportamientos—, pero también a través de la prohibición y sanción del consumo y venta de alcohol, y del uso de la pólvora; la capacitación de policías, y el fortalecimiento de todas las instituciones encargadas de recolectar datos sobre el crimen en la ciudad y elaborar políticas de seguridad⁴⁵.

Mockus, al igual que García, logra mantener su tendencia al institucionalismo punitivo contenido por una reflexión teórica más amplia sobre el significado de la democracia y la vida en comunidad. Aunque también podría formularse una crítica al uso de visiones conceptuales ideales como una forma legitimar la dominación en las sociedades modernas, no es este el objeto del presente texto. En su lugar, basta con decir que los dos autores mencionados defienden el institucionalismo punitivo, aunque moderan su énfasis en el fortalecimiento del Estado penal. Esta moderación del discurso hace parecer que su visión sobre las instituciones y la seguridad hace parte de un proyecto más amplio de intervención transversal que se enfoca en lo social y lo punitivo al mismo tiempo. Sin embargo, sigue privilegiando el crecimiento del Estado penal, lo cual puede verse con claridad cuando el institucionalismo punitivo aparece en discursos de políticos y actores gubernamentales.

Un ejemplo puede verse en los discursos del expresidente Álvaro Uribe Vélez sobre la necesidad de controlar el territorio a nivel nacional, o su traslado al contexto urbano por parte de un exalcalde como Enrique Peñalosa. Según la visión del expresidente, una de las razones centrales por las cuales el Estado colombiano ha fracasado es por su ineficacia para garantizar el control de la fuerza en los territorios.

43 Antanas Mockus S, “Anfibios culturales y divorcio entre ley, moral y cultura”, *Análisis Político* 21, (1994): 39.

44 Antanas Mockus, *Armonizar Ley, moral y cultura*, (Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 1999).

45 Ibidem.

La obsesión por la soberanía, que había acompañado al gobierno del conflicto desde sus inicios, fue declarada de manera abierta por el expresidente aludiendo a la necesidad de consolidar las instituciones colombianas para garantizar la presencia Estatal en todo el territorio nacional.

Para Uribe Vélez, como para todas las administraciones nacionales y locales, la consolidación institucional no se agota en gobernar la seguridad, sino que se extiende a todas las ramas del Estado. Esto es un asunto apenas obvio. Todos los gobiernos —independiente de su posición política— deben gobernar diferentes dimensiones que no pueden reducirse al Estado penal. Aunque se puedan trazar relaciones entre la seguridad, el trabajo, los servicios básicos, u otros objetivos de gobierno, también es posible enfatizar más alguna de las cuestiones en detrimento de las demás. En este sentido, lo que hizo la presidencia de Uribe fue enfatizar la seguridad como su centro, algo visible en la prioridad que jugaba en la comunicación del discurso.

En el informe presentado ante el congreso luego de su primera presidencia, llama la atención que el tema inicial, que aparece como precedente de todo lo demás al más puro estilo del institucionalismo punitivo, es la política de defensa y seguridad democrática. En dicho informe la relación entre seguridad, progreso e instituciones aparece de manera clara:

La consolidación de la Política de Seguridad Democrática —PDSD— ha sido la base de este éxito. Las mejoras en materia de seguridad, aunadas a la recuperación de la gobernabilidad y al fortalecimiento de las instituciones democráticas, han mejorado la confianza de la ciudadanía y de los agentes económicos en el país, incentivando la inversión, dinamizando el crecimiento económico y posibilitando una mayor inversión en seguridad social y acumulación de capital humano⁴⁶.

Sin un Estado fuerte no hay seguridad, sin seguridad no hay crecimiento económico, y sin crecimiento económico no hay progreso. Ese es el objetivo declarado de la primera presidencia de Uribe Vélez, y aparece en las páginas introductorias del documento. La seguridad lo precede todo, y no hay seguridad sin instituciones. Aquí aparece un rasgo fundamental del institucionalismo punitivo, y es el privilegio de un lugar particular de enunciación. Así como Mockus y García Villegas reconocen la amplitud del problema, los documentos del gobierno de Uribe Vélez hacen lo propio cuando muestran el gobierno del país como una cuestión multifocal que necesita de acciones de diversa índole. Sin embargo, el expresidente, el exalcalde y el sociólogo convergen en el lugar primordial de la seguridad, que la convierte en una precondition

46 Álvaro Uribe Vélez, *Informe al Congreso*. (Bogotá: Presidencia de la República, 2008).

para la construcción del Estado. Primero el Estado penal, luego todo lo demás.

El institucionalismo punitivo asume como posible que el gobierno de la seguridad se enfoque en múltiples formas de acción, pero converge en afirmar que, primordialmente, es una cuestión de orden y obediencia. Esto se repite, una vez más, en las lógicas de gobierno de Enrique Peñalosa en la ciudad de Bogotá, que replica esta forma de organizar el discurso. En su alcaldía el problema de la seguridad aparece como un asunto institucional, y se subrayan las necesidades de recuperar el control de los espacios urbanos y sus planes de desarrollo privilegian la seguridad, pero admiten que el gobierno de la ciudad pasa por diferentes asuntos⁴⁷.

El privilegio de lugares de enunciación es lo que convierte al institucionalismo punitivo en una racionalidad de gobierno interesante para articular diferentes formas de expansión del aparato penal, en tanto encuentran en esta racionalidad un lugar que permite convertir el uso del aparato penal en una prioridad absoluta en la consolidación del país. Por un lado, la simplificación de las realidades le permite al institucionalismo punitivo mostrar el gobierno de la seguridad como un asunto conectado pero independiente de otras cuestiones, lo que le permite crear un orden de intervención en materia de seguridad. Los problemas sociales se gobiernan como un todo, pero en un orden de prioridades establecido. La seguridad es presupuesto de todo lo demás, y las instituciones son las encargadas de esta tarea, por lo que primero debe fortalecerse el Estado penal. Por otro lado, permite mostrar una especie de progresismo social que aumenta la legitimidad del discurso, en tanto reconoce las raíces complejas de los problemas de seguridad, para luego asumir que la forma primaria —aunque no exclusiva— de solucionarlos es a través del Estado penal. En la siguiente sección analizaré los efectos de todo esto para prácticas punitivas concretas.

3. El Estado penal en el marco del institucionalismo punitivo

Las lógicas que afirman la necesidad de fortalecer las instituciones penales como presupuesto de construcción de un país seguro han tenido un fuerte impacto en cómo se ha organizado y legitimado la expansión del aparato punitivo en Colombia. En la presente sección presentaré cinco lugares en los que estos discursos se han organizado en políticas de gobierno particulares. Al respecto, dos aclaraciones son

47 Alcaldía Mayor de Bogotá. *Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas para de Santa Fe de Bogotá "por la Bogotá que queremos"*. (Bogotá: Alcaldía de Bogotá, 1998); Alcaldía Mayor de Bogotá. *Proyecto de plan de desarrollo 2016-2020*. (Bogotá: Alcaldía de Bogotá, 2016).

necesarias. Por un lado, estos lugares no se encuentran desconectados, sino que tienen múltiples conexiones entre ellos. La separación aquí presentada cumple un papel puramente analítico para mostrar los efectos del institucionalismo punitivo; pero, como he dicho antes, el rasgo particular de esta racionalidad de gobierno es las conexiones que posibilita entre diferentes discursos expansivos del aparato penal. Por otro lado, se trata solamente de ejemplos que intentan cubrir la mayor envergadura posible de prácticas punitivas, por lo que se necesita mucha investigación complementaria sobre la manera en que el institucionalismo punitivo se manifiesta en prácticas punitivas concretas.

En primer lugar, se encuentra la referencia a la necesidad de fortalecer el control territorial como forma de conservar la soberanía, y el enorme impacto que esto ha tenido en las instituciones de seguridad —sobre todo policial y militar—, así como en la legislación encargada de dirigir el gobierno de la inseguridad relacionada con el conflicto armado. En diferentes momentos de la historia política del país se ha apuntado a esta cuestión, pero estos discursos se han fortalecido en el marco del conflicto armado iniciado a mediados del siglo XX.

Diferentes autores han mostrado cómo la paranoia por la construcción de la soberanía a través del control territorial ha derivado en una fuerte inversión en el fortalecimiento del aparato militar y policial del Estado, y ha condicionado el tipo de prácticas punitivas de estas instituciones⁴⁸. La idea de que el control territorial debe recuperarse a través de la fuerza ha regido las prácticas de gobierno del crimen en el país, y con ello ha permitido manifestaciones extremas de violencia que se focalizan en las regiones con mayor incidencia del conflicto armado, o en los espacios urbanos con presencia de actores armados organizados⁴⁹. Es imposible enumerar el alcance de lo anterior en la multiplicidad de formas de gobierno del conflicto, pero la existencia de cooperación estatal con los paramilitares, la pacificación violenta de entornos urbanos, y las ejecuciones extrajudiciales son una muestra de estas prácticas extremas.

Sin embargo, la relación entre la consolidación institucional del Estado y el control territorial no solo aparece en las formas extremas de gobierno. También las prácticas cotidianas se ven afectadas por esta cuestión, desde las formas

48 Aponte Cardona, *Guerra y derecho penal del enemigo*; Iturralde, *Castigo, liberalismo autoritario y justicia penal de excepción*; Pérez Toro, Vanegas Yepes y Álvarez Martínez, *Estado de derecho y sistema penal*.

49 Tamayo Arboleda, *Del Estado al parque*.

de ejercer la policía en contextos sin presencia evidente del conflicto armado⁵⁰, hasta las lógicas que aparecen en el centro de las narrativas jurídicas⁵¹. En este ámbito, se ha mostrado cómo la legislación penal en el país no sólo ha tenido un enorme componente extraordinario ligado a los estados de excepción o el gobierno diferenciado de espacios golpeados por la inseguridad relacionada con el conflicto armado, sino que dicho componente se ha expandido a la legislación ordinaria para configurar la totalidad del aparato penal. La disminución de garantías penales ligada al denominado derecho penal del enemigo es, entonces, una forma indirecta de focalizar la incapacidad estatal de lidiar con la inseguridad y de responder a esta deficiencia a través del fortalecimiento del Estado penal.

En segundo lugar, se ha dado una impresionante expansión de las instituciones locales en el diseño y provisión de la seguridad. La descentralización que comenzó en Colombia a finales de los ochenta como un mecanismo para aumentar las capacidades y eficiencia de las instituciones estatales, convirtió las administraciones locales en agentes importantes en la construcción del aparato penal. Principalmente en las grandes ciudades, el Estado penal se agrandó a nivel institucional con la aparición de observatorios del delito, secretarías de seguridad, y agencias intermedias encargadas de investigar sobre el crimen y proveer conocimientos para gobernarlo mejor⁵².

Este proceso fue liderado por Bogotá debido a la mayor disponibilidad de recursos económicos frente a otras ciudades⁵³, pero terminó por ser bastante homogénea en la mayoría de las grandes capitales colombianas. Las alcaldías locales fortalecieron sus sistemas preventivos del delito, destinando presupuestos para la instalación de cámaras de seguridad y el fortalecimiento de las instituciones encargadas de atender emergencias; así como intensos programas educativos para la obediencia a las normas, desde luego acompañados de prohibiciones de conductas menores consideradas peligrosas, como la venta de alcohol, el uso de la pólvora o la presencia de acompañantes en las motocicletas. A esto, se suman los actuales proyectos de expansión del aparato carcelario local que se ofrece como respuesta a las debilidades institucionales para lidiar con el cumplimiento de los derechos humanos en las cárceles nacionales, pero que terminan por ampliar las

50 Tamayo Arboleda y Valverde, "Understanding contradictory styles of policing".

51 Aponte Cardona, *Guerra y derecho penal del enemigo*; Iturralde, *Castigo, liberalismo autoritario y justicia penal de excepción*.

52 Tamayo Arboleda, *Del Estado al parque*.

53 Gerard Martin y Miguel Ceballos, *Bogotá: Anatomía de una transformación*, (Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2004).

condiciones operativas del castigo en el país.

En tercer lugar, aparecen los proyectos de consolidación de la justicia. Se asume que los problemas de seguridad se derivan de formas inadecuadas de administración de la justicia, y que se necesitan formas mejores de perseguir, procesar y juzgar a los delincuentes. En este sentido, el cambio de procedimiento penal en el año 2004 es el mejor ejemplo de esta cuestión. Aunque la crisis de la justicia se predicaba como un problema de tiempos de procesamiento en todas las ramas del servicio, la prioridad se centró en el procedimiento penal.

En efecto, la justicia penal fue el primer objeto de discordia, mucho antes de que sucediera la reforma completa de las jurisdicciones civil, laboral y de familia. La seguridad ante el delito era el problema central, y por eso se necesitaba acortar los tiempos de procesamiento al máximo, algo que se hizo posible gracias a los sistemas de aceptación unilateral o negociada de la responsabilidad. Diversos autores muestran como el sistema de allanamientos y preacuerdos presentó una modificación estructural de la justicia en el país, y, con ello, un fortalecimiento de las capacidades estatales para emitir condenas. Esto derivó en un crecimiento acelerado del sistema penitenciario, sin necesariamente una reducción significativa de la inseguridad⁵⁴.

El fortalecimiento de la justicia penal alcanzó, además, el fortalecimiento de sus agencias anexas. La policía transformó sus capacidades operativas para ser más eficientes en la lucha contra ciertas formas de criminalidad, y reorganizó sus esquemas de recolección y análisis de información para crear políticas de prevención y reacción adecuadas para las necesidades específicas de seguridad de diferentes entornos urbanos y rurales. Algo similar sucedió con la Fiscalía General de la Nación, que se focalizó en índices estadísticos de casos evacuados para optimizar su capacidad operativa.

En cuarto lugar, los discursos del institucionalismo punitivo apuntaron a las deficiencias institucionales y legales a nivel legislativo. Las instituciones penales se concibieron como inadecuadas en su propia formulación legal, y se asumió que la mejor forma de enfrentar los problemas de seguridad era optimizando la regulación penal. Esto, además, vino acompañado de un fuerte cuestionamiento de los actores especializados encargados de gobernar, por considerar que su experticia era parte del fracaso de las instituciones penales. Este problema ha sido casi siempre leído bajo el concepto de *populismo punitivo*.

54 Tamayo Arboleda, *Del Estado al parque*.

El populismo punitivo puede ser entendido de diversas formas⁵⁵. La vertiente más reciente, y que de manera más precisa analiza el caso colombiano, se centra en la idea de que el populismo punitivo implica una democratización del discurso de gobierno sobre lo penal, ampliando el ámbito en el que agentes no especializados pueden movilizar exitosamente narrativas sobre cómo gobernar mejor el delito⁵⁶. Así, el populismo punitivo implica cuestionar los agentes que gobiernan el crimen, y la forma en que estos han moldeado las instituciones del aparato penal, para argumentar que el fracaso en el gobierno de la seguridad se deriva de la inadecuación de su gestión.

Esta versión del populismo punitivo permite construir lugares de enunciación que defienden la expansión del Estado penal como una forma de corregir las deficiencias institucionales que se derivan del gobierno tradicional —o, usando la formulación de Muñoz Tejada, que se derivan del gobierno de los expertos—. Esto implica cuestionar, al mismo tiempo, las instituciones penales y las experticias que les dan forma. La propuesta de Muñoz Tejada organiza y explica mejor la relación entre el populismo punitivo y el éxito electoral de políticos y reformas que defienden la expansión del aparato penal, pero se queda corta en capturar la dinámica de los actores y los discursos, en tanto separa tajantemente los actores especializados y no especializados. Dicha separación es imposible en una práctica en la que los actores se mueven constantemente y los discursos cambian de manera estratégica⁵⁷, lo que puede percibirse mejor a través del concepto de institucionalismo punitivo en tanto no sólo se enfoca en las características de los sujetos que enuncian, sino también en los contenidos cambiantes y estratégicos de sus discursos.

En la medida en que esta manifestación concreta del institucionalismo punitivo se conecta con el cuestionamiento de la forma y las personas que moldean las instituciones penales, el discurso se ha acompañado de un fuerte cuestionamiento de la manera en que el discurso jurídico y las instituciones de justicia se convierten en agentes de inseguridad. En concreto, ha significado un ataque permanente a la judicatura por considerar que es una institución que no permite articular estrategias de

55 John Pratt, *Penal populism* (London: Routledge, Taylor & Francis Group, 2007); Fernando León Tamayo Arboleda, “La limitada capacidad del concepto de populismo punitivo como herramienta de interpretación del sistema penal colombiano”, *Criminalidad* 58, n.º3 (2016): 21-35.

56 Muñoz Tejada, “Populismo y expertos en materia penal”.

57 Fernando León Tamayo Arboleda, “Objetividad y política penal: el problema de los expertos en la creación del derecho penal”, en *Castigo y sociedad: análisis interdisciplinarios sobre el control del crimen*, eds. Fernando León Tamayo Arboleda y Norberto Hernández Jiménez (Bogotá: Tirant lo Blanch-Pontificia Universidad Javeriana-Universidad de los Andes, 2025).

seguridad exitosas, lo que se acompaña de una feroz crítica a las garantías penales⁵⁸.

Finalmente, el último ejemplo que quisiera presentar es la consolidación institucional y su relación con la organización de una nueva moral ciudadana, en la medida que aquí se recoge el contenido civilizatorio del institucionalismo punitivo. La idea de que la consolidación institucional es fundamental para gobernar la seguridad se ha acompañado de un énfasis en la narrativa de los deberes ciudadanos, por encima de los derechos. Esto implica afirmar que el Estado colombiano no ha logrado consolidar sus instituciones porque las mismas no han logrado penetrar el corazón de los ciudadanos, que permanecen como incumplidores de normas.

Precisamente por ello, los gobiernos nacionales y locales han hecho una importante inversión en la creación y consolidación de actores institucionales cuyo deber es moralizar a la población en el cumplimiento de normas. El caso más claro y evidente son los programas de cultura ciudadana de la ciudad de Bogotá que enfatizan, de manera suave pero vehemente, en la importancia de la sanción como mecanismo de fidelización a la norma. Desde los programas simbólicos de sanción con tarjetas rojas, hasta el uso del aparato punitivo para la prohibición de ventas ambulantes, de venta de licor o de acompañantes en motocicletas, se edifica una lógica de que las deficiencias institucionales descritas hasta ahora se relacionan con defectos morales de ciudadanos incumplidores.

Construir instituciones, entonces, se lee como una parte más amplia de edificar sociedades obedientes. Por ello, los programas de fortalecimiento institucional para gobernar la seguridad se acompañan de campañas dirigidas a fomentar la confianza en las instituciones⁵⁹. Esto ha implicado una reorganización de discursos, ya no en clave racial o religiosa como en el siglo XIX, sino en clave de uso de espacios compartidos y respeto de los derechos de los conciudadanos⁶⁰. Los ciudadanos que usan mal el espacio compartido, para el desorden o el delito, vulneran las normas básicas de convivencia, ya no, como en los textos de Samper por sus deficiencias morales, sino por su falta de consciencia política sobre cómo vivir en democracia.

Aquí, se ve con claridad la forma en que el gobierno de la seguridad se reduce y separa de otros ámbitos sociales, en tanto se concibe que el cumplimiento de los deberes ciudadanos llega primero por la convicción y la sanción, y no por el

58 Sotomayor Acosta y Tamayo Arboleda, "La 'nueva cuestión' penal y los retos de una ciencia penal garantista"; Kessler, *El sentimiento de inseguridad*.

59 Tamayo Arboleda, *Del Estado al parque*.

60 Fernando León Tamayo Arboleda y Libardo José Ariza, "Urban Surveillance and Crime Governance in Bogotá", *City, Culture and Society* 31, (2022).

establecimiento de condiciones equitativas de participación democrática y garantía generalizada de los derechos fundamentales. La priorización de los deberes ciudadanos tiene la virtud de ser una legitimación abstracta de la necesidad de fortalecer ideológicamente las instituciones, en tanto se dirigen por igual al pobre que roba para comer, o al habitante de calle que no tiene dónde dormir o defecar; y al que, con sus necesidades básicas satisfechas, usa los parques urbanos para hacer clases de yoga. El respecto por los derechos ajenos parece no reconocer clase, raza o género, ni ninguna razón concreta para las actuaciones; con ello, diluye problemas sociales complejos reduciéndolos al cumplimiento o la desobediencia de normas.

Conclusiones

En el presente texto he propuesto el institucionalismo punitivo como un concepto que nos permite articular lecturas complejas y dinámicas de la expansión del Estado penal. El institucionalismo punitivo aparece como una racionalidad de gobierno que se enfoca en defectos institucionales para explicar prácticas deficientes de gobierno de la seguridad, y se aferra a ellos para argumentar que la mejor forma —aunque no la única— de gobernar la seguridad es a través de la expansión y fortalecimiento del Estado penal.

Esta racionalidad de gobierno sirve como un vector para agrupar e interpretar diferentes discursos que parecen superficialmente desconectados en sus fuentes, como las lógicas de la soberanía o la eficiencia de los recursos económicos, pero que se reúnen en una visión particular del aparato estatal colombiano y su relación con la construcción de una sociedad segura. En este sentido, el institucionalismo punitivo ofrece un marco teórico para comprender prácticas punitivas concretas que se alimentan de formas múltiples de producción y reproducción, y analizar la manera en que diferentes actores y discursos pueden converger o distanciarse en momentos y lugares concretos.

Asimismo, el institucionalismo punitivo ofrece una teoría de alcance intermedio que permite comprender la expansión del aparato penal no sólo en Colombia, sino también en otros países con una historia de colonización institucional, intelectual y moral similar. La manera en que se apunta a las deficiencias estatales para explicar los fracasos de la nación en materia de seguridad facilita la imposición del orden a través de la fuerza, y la comprensión de los colombianos como incumplidores de normas; pero eclipsa que ambas cuestiones están relacionadas con problemas más amplios de satisfacción de condiciones aceptables de vida en los países del

Sur Global. En este sentido, la simplificación que hace el institucionalismo punitivo es una forma variable de legitimación del fortalecimiento del Estado penal, pero también es una forma de legitimación del control violento que se ejerce en contra de poblaciones marginadas.

La presente propuesta abre un conjunto de preguntas cruciales para pensar el gobierno de la seguridad en la región, pero también para pensar los análisis críticos del campo del control del crimen. Por un lado, lleva a cuestionar las prácticas punitivas en Colombia y en la región, y obliga a demandar datos sobre los vínculos que se construyen entre el fortalecimiento institucional y la mejoría de las condiciones de seguridad para todos —y no sólo para las élites—. Por otro lado, implica una aproximación crítica a la organización de los discursos sobre el gobierno del crimen, para rastrear sus orígenes, los actores que se benefician de ellos, sus soportes empíricos, los universos discursivos que crean, las prácticas que legitiman y permiten, y los efectos sociales que generan en países desiguales.

Bibliografía

- Adarve Calle, Lina. "La Ley de los Caballos de 1888: entre la búsqueda del 'orden' y la construcción de un enemigo". *Nuevo Foro Penal* 7, n.º 78 (2012): 146-168.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. *Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas para de Santa Fe de Bogotá "por la Bogotá que queremos"*. Bogotá: Alcaldía de Bogotá, 1998.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. *Proyecto de plan de desarrollo 2016-2020*. Bogotá: Alcaldía de Bogotá, 2016.
- Aponte Cardona, Alejandro. *Guerra y derecho penal del enemigo: reflexión crítica sobre el eficientismo pena del enemigo*. Buenos Aires: Ad-hoc, 2008.
- Ariza, Libardo José, Manuel Iturralde y Fernando León Tamayo Arboleda. "Una sociología jurídica del crimen para Colombia". En *Perspectivas sociojurídicas sobre el control del crimen*. Coordinado por Libardo José Ariza, Manuel Iturralde y Fernando León Tamayo Arboleda. Bogotá: Universidad de los Andes, 2022.
- Ariza, Libardo José. *Tres décadas de encierro. El constitucionalismo liminal y la prisión en la era del populismo punitivo*. Bogotá: Universidad de los Andes-Siglo del Hombre Editores, 2023.

- Ariza, Libardo. "Reformando el infierno". En *Los muros de la infamia: prisiones en Colombia y América Latina*. Por Libardo Ariza, y Manuel Iturralde. Bogotá: Universidad de los Andes, 2011.
- Barragán, Yesenia. *Cautivas de la libertad*. Bogotá: Planeta, 2023.
- Cote Barco, Gustavo Emilio. *Derecho penal de enemigo en la violencia (1948-1966)*. Bogotá: Pontifica Universidad Javeriana, 2010.
- Feeley, Malcolm M. y Jonathan Simon. "The new penology: notes on the emerging strategy of correction and its implications". *Criminology* 30, (1992): 449-474.
- Ferrell, Jeff. "Cultural criminology". *Annual Review of Sociology* 25, (1999): 395-418.
- Foucault, Michel. *Vigilar y castigar*. Traducido por Aurelio Garzón del Camino. México DF: Siglo XXI Editores, 2014.
- García Villegas, Mauricio. "Justicia con Estado". En *Jueces sin Estado*. Dirigido por Mauricio García Villegas. Bogotá: Siglo del Hombre-DeJusticia- Fundación Konrad Adenauer-The John Merck Fund, 2008.
- García Villegas, Mauricio. "Los incumplidores de reglas". En *Normas de Papel*. Dirigido por Mauricio García Villegas. Bogotá: Siglo del Hombre-DeJusticia, 2011.
- García Villegas, Mauricio. *El orden de la libertad*. Bogotá: Fondo de cultura Económica, 2021.
- Gerard, Alison y Sharon Pickering. "Crimmigration. Criminal justice, refugee protection and the securitisation of migration". En *The Routledge Handbook of International Crime and Justice Studies*. Editado por Bruce Arrigo y Heather Bersot. London: Routledge, 2013.
- González, Florentino. "Escritos de 1852-58". En *Escritos políticos, jurídicos y económicos*. Bogotá D. C.: Instituto Colombiano de Cultura, 1981.
- Guerrero Castro, Laura. "Por débil, por inmoral, por degenerada, ¿por libre? la mujer delincuente en el periodo de la regeneración en Bogotá (1986-1909)". En *Castigo y sociedad: análisis interdisciplinarios sobre el control del crimen*, eds. Tamayo Arboleda, Fernando León y Norberto Hernández Jiménez. Bogotá: Tirant lo Blanch-Pontificia Universidad Javeriana-Universidad de los Andes, 2025.
- Hering Torres, Max. *1892: un año insignificante. Orden policial y desorden social en la Bogotá de fin de siglo*. Bogotá: Crítica, 2018.
- Hernández Jiménez, Norberto. *El derecho penal de la cárcel: una mirada del contexto colombiano con base en el giro punitivo y la tendencia al mayor encarcelamiento*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores-Universidad de los Andes-Universidad EAFIT, 2018.
- Hunt, Stacey. "Citizenship's place: the state's creation of public space and Street vendors' culture of informality in Bogotá". *Society and Space* 27, n.º2 (2009): 331-351.

- Iturralde, Manuel. *Castigo, liberalismo autoritario y justicia penal de excepción*. Bogotá: Siglo del Hombre-Universidad de los Andes, 2010.
- Jaramillo, Jefferson. *Pasados y presentes de la violencia en Colombia. Estudios sobre las comisiones de investigación (1958-2011)*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2014.
- Johnson, Richard. "What Is Cultural Studies Anyway?". *Social Text*, n.º16 (1986-1987): 28-80.
- Kessler, Gabriel. *El sentimiento de inseguridad: sociología del temor al delito*. Buenos Aires: Siglo XXI editores, 2011.
- Malagón Pinzón, Miguel Alejandro. *Vivir en policía: una contralectura de los orígenes del derecho administrativo colombiano*. Bogotá: Universidad del Externado, 2007.
- Martin, Gerard y Miguel Ceballos. *Bogotá: Anatomía de una transformación*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2004.
- Mockus S., Antanas. "Anfibios culturales y divorcio entre ley, moral y cultura". *Análisis Político* 21, (1994): 37-48.
- Múnera, Alfonso. *Fronteras imaginadas: La construcción de las razas y de la geografía en el siglo XIX Colombiano*. Bogotá: Planeta Colombiana S.A, 2005.
- Muñoz Tejada, Julián Andrés. "Populismo y expertos en materia penal: debate sobre el rol de los expertos en el diseño de la política criminal". En *Perspectivas sociojurídicas sobre el control del crimen*. Coordinado por Libardo José Ariza, Manuel Iturralde y Fernando León Tamayo Arboleda. Bogotá: Universidad de los Andes, 2022.
- Niño Murcia, Soledad. "Territorios del miedo en Santafé de Bogotá (Colombia)". *Investigación y Desarrollo* 8, n.º2 (2000): 170-179.
- O'Malley, Pat. "Volatile and contradictory punishment". *Theoretical Criminology* 3, n.º2 (1999): 175-196.
- Pasquino, Pasquale. "Teatrum politicum: The genealogy of Capital-Police and the state property". En *The Foucault effect*. Editado por Graham Burchell, Colin Gordon y Peter Miller. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.
- Pérez Toro, William Fredy, Alba Lucía Vanegas Yepes y Carlos Mario Álvarez Martínez. *Estado de derecho y sistema penal: La emergencia permanente de la reacción punitiva en Colombia*. Medellín: Dike-Universidad de Antioquia, 1997.
- Pratt, John. *Penal populism*. London: Routledge - Taylor & Francis Group, 2007.
- Rubin, Ashley. "Penal change as penal layering: A case study of proto-prison adoption and capital punishment reduction, 1785-1822". *Punishment and Society* 18, n.º4 (2016).

- Samper, Miguel. *La miseria en Bogotá*. Bogotá: Colseguros, 1998.
- Serje, Margarita. *El revés de la nación: territorios, fronteras y tierras de nadie*. Bogotá: Universidad de los Andes, 2005.
- Simon, Jonathan. "Megan's law: crime and democracy in late modern America". *Law and Social Inquiry* 25, n.º4 (2000): 1111-1150.
- Simon, Jonathan. *Gobernar a través del delito*. Traducido por Victoria de los Ángeles Boschiroli. Barcelona: Gedisa, 2011.
- Sotomayor Acosta, Juan Oberto y Fernando León Tamayo Arboleda. "La nueva 'cuestión penal' y los retos de una ciencia penal garantista". *Nuevo Foro Penal* 10, n.º82 (2014): 177-194.
- Sotomayor Acosta, Juan Oberto. "Reformas legales y justicia penal en Colombia: la lenta e imperceptible configuración de un modelo 'eficientista'". En *Perspectivas sociojurídicas sobre el control del crimen*. Coordinado por Libardo José Ariza, Manuel Iturralde y Fernando León Tamayo Arboleda. Bogotá: Universidad de los Andes, 2022.
- Tamayo Arboleda, Fernando León y David Orrego Fernández. "La creación del delito y el delincuente en Colombia. Análisis socio-jurídico del decreto 707 de 1927". En *Temas criminológicos latinoamericanos. Teoría, evidencia empírica y ejecución penal*. Editado por Norberto Hernández Jiménez. Bogotá: Universidad Javeriana-Tirant lo Blanch, 2021.
- Tamayo Arboleda, Fernando León y Libardo José Ariza. "Urban Surveillance and Crime Governance in Bogotá". *City, Culture and Society*, n.º31(2022).
- Tamayo Arboleda, Fernando León y Mariana Valverde. "Understanding contradictory styles of policing". *Theoretical Criminology* 28, n.º3 (2024): 364-381.
- Tamayo Arboleda, Fernando León. "Objetividad y política penal: el problema de los expertos en la creación del derecho penal". En *Castigo y sociedad: análisis interdisciplinarios sobre el control del crimen*. Editado por Fernando León Tamayo Arboleda y Norberto Hernández Jiménez. Bogotá: Tirant lo Blanch-Pontificia Universidad Javeriana-Universidad de los Andes, 2025.
- Tamayo Arboleda, Fernando León. "La limitada capacidad del concepto de populismo punitivo como herramienta de interpretación del sistema penal colombiano". *Criminalidad* 58, n.º3 (2016): 21-35.
- Tamayo Arboleda, Fernando León. *Del Estado al parque: el gobierno del crimen en las ciudades contemporáneas*. Bogotá: Universidad de los Andes-Siglo del Hombre Editores, 2021.

Tonry, Michael. *Punishing race: a continuing American dilemma*. New York: Oxford University Press, 2011.

Uribe Vélez, Álvaro *Informe al Congreso*. (Bogotá: Presidencia de la República, 2008).

Valencia, David Enrique. "Las consecuencias del punitivismo internacionalista sobre el proceso penal reformado: de la cultura procesal liberal a una cultura procesal autoritaria". En *Perspectivas sociojurídicas sobre el control del crimen*. Coordinado por Libardo José Ariza, Manuel Iturralde y Fernando León Tamayo Arboleda. Bogotá: Universidad de los Andes, 2022.

Valverde, Mariana. *Michel Foucault*. New York: Routledge, 2017.

