

**UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS**  
**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS**  
**CARRERA DE DERECHO**

**“PLAN EXCEPCIONAL DE TITULACIÓN DE ANTIGUOS ESTUDIANTES NO GRADUADOS”**



**MONOGRAFÍA**

**“MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DE LA  
SOCIEDAD, EN LA LUCHA CONTRA LA  
CRIMINALIDAD”**

**POSTULANTE : JAIME MAMANI MAMANI**

**TUTOR : DR. JORGE OCAMPO CASTELÚ**

*LA PAZ – BOLIVIA*  
*2011*

*DEDICO EL PRESENTE TRABAJO A MIS PADRES,  
QUIENES DÍA A DÍA FORMARON EN MI SER LA BASE  
PARA PODER SER UN BUEN PROFESIONAL Y A MI  
FAMILIA POR EL APOYO RECIBIDO A LO LARGO DE  
ÉSTOS AÑOS DE ESTUDIO.*

*A TRAVÉS DE ÉSTE TRABAJO, AGRADEZCO A MIS  
DOCENTES QUE SUPIERON FORJAR Y AMPLIAR MI  
CONOCIMIENTO, HACIÉNDOME CAPAZ DE  
AFRONTAR LOS DESAFÍOS DE LA VIDA  
PROFESIONAL.*

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN.</b>	<b>1</b>
----------------------	----------

## **CAPÍTULO I**

<b>CRIMINALIDAD Y SOCIEDAD.</b>	<b>3</b>
<b>1.1.- CRIMINALIDAD.</b>	<b>3</b>
<b>1.2.- CONCEPTO CRIMINALIDAD Y OTROS.</b>	<b>3</b>
<b>1.3.- DELITO Y DELINCUENCIA.</b>	<b>4</b>
<b>1.4.- ETIOLOGÍA DE LA CONDUCTA ANTISOCIAL.</b>	<b>4</b>
<b>1.5.- CRIMINALIDAD EN LA SOCIEDAD ACTUAL</b>	<b>6</b>
<b>1.5.1.- MISERIA Y CRIMINALIDAD</b>	<b>6</b>
<b>1.5.2.- TEORÍA DE LA PELIGROSIDAD Y CULPABILIDAD</b>	<b>7</b>
a) INIMPUTABILIDAD Y PELIGROSIDAD	7
b) PELIGROSIDAD Y CULPABILIDAD	8
c) DERECHO PENAL DE CULPABILIDAD Y PELIGROSIDAD.	8
<b>1.5.3.- VICTIMOLOGIA.</b>	<b>8</b>
<b>1.5.4.- ESTRATEGIAS CONTRA EL RIESGO CRIMINAL</b>	<b>9</b>
a) SOCIEDAD DE CONTROL.	9
b) MEDIDAS DE PREVENCIÓN DEL DELITO.	10

## CAPÍTULO II

<b>SEGURIDAD CIUDADANA</b>	<b>13</b>
<b>2.1. CONSIDERACIONES GENERALES.</b>	<b>13</b>
2.1.1.- SEGURIDAD INDIVIDUAL Y SEGURIDAD COLECTIVA.	14
2.1.2.- SEGURIDAD DE LAS PERSONAS Y SEGURIDAD DEL ESTADO.	14
2.1.3.- SEGURIDAD COMO BIEN PÚBLICO.	14
2.1.4.- SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS.	14
2.1.5.- SEGURIDAD Y DEMOCRACIA.	14
2.1.6.- SEGURIDAD COMO FACTOR CLAVE PARA EL BIEN COMÚN Y EL DESARROLLO.	14
<b>2.2.- CONCEPTO DE SEGURIDAD CIUDADANA.</b>	<b>15</b>
<b>2.3. DIMENSIONES DE LA SEGURIDAD CIUDADANA.</b>	<b>20</b>

## CAPÍTULO III

<b>SEGURIDAD CIUDADANA Y POLÍTICA CRIMINAL</b>	<b>25</b>
<b>3.1. DESARROLLO HISTÓRICO DE LA POLÍTICA CRIMINAL.</b>	<b>25</b>
<b>3.2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA.</b>	<b>26</b>
3.2.1. ESCUELA CLÁSICA O PRECIENTÍFICA.	26
3.2.2. ESCUELA POSITIVA.	28
3.2.3.- FASE JURÍDICA.	30
3.2.4.- ESCUELA DE MARBURGO O ESCUELA SOCIOLOGICA ALEMANA.	31
3.2.5.- ESCUELA SOCIALISTA.	33
<b>3.3.- POLÍTICA CRIMINAL, DEFINICIÓN.</b>	<b>33</b>
<b>3.4. OBJETIVO.</b>	<b>35</b>
<b>3.5.- CARACTERÍSTICAS.</b>	<b>37</b>
3.5.1.- LA POLÍTICA CRIMINAL ES UNA CIENCIA.	37

3.5.2.-	POLÍTICA DE ESTADO.	37
3.5.3.-	LA LIBERTAD COMO UNA CARACTERÍSTICA FUNDAMENTAL DE LA POLÍTICA CRIMINAL.	38
3.6.-	<i>PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA CRIMINAL.</i>	38
3.6.1.-	PRINCIPIO DE DIGNIDAD HUMANA.	39
3.7.-	<i>MODELOS DE POLÍTICA CRIMINAL.</i>	41
3.7.1.-	MODELO ESTADO AUTORITARIO.	43
3.7.2.-	MODELO ESTADO TOTALITARIO.	45
3.7.3.-	MODELO ESTADO SOCIAL LIBERAL.	46
3.7.4.-	MODELO SOCIEDAD DE VIGILANCIA CONTINUA	48

## CAPÍTULO IV

	<i>SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA Y POLÍTICA CRIMINAL.</i>	51
4.1.-	<i>POLÍTICA CRIMINAL, SEGURIDAD PÚBLICA Y SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA.</i>	51
4.2.-	<i>POLÍTICA GENERAL Y POLÍTICA SOCIAL.</i>	52
4.3.	<i>POLÍTICA CRIMINAL, COMO PARTICIPACIÓN SOCIAL.</i>	53
4.4.-	<i>POLÍTICA CRIMINAL PREVENTIVA.</i>	53
4.5.-	<i>SEGURIDAD PÚBLICA.</i>	54
4.5.1.-	CONCEPTO DE SEGURIDAD PÚBLICA.	54
4.6.	<i>SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA.</i>	56
4.7.-	<i>BOLIVIA Y LA LUCHA CONTRA LA CRIMINALIDAD.</i>	57

## CAPÍTULO V

<b><i>POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA EN BOLIVIA</i></b> _____	<b>65</b>
<b><i>5.1.- ELEMENTOS PARA EL DISEÑO DE UNA POLITICA DE SEGURIDAD CIUDADANA O POLÍTICA CRIMINAL.</i></b> _____	<b>65</b>
5.1.1. <b><i>CAMPOS DE ANÁLISIS PARA EL DISEÑO DE UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD CIUDADANA.</i></b> _____	<b>65</b>
<b><i>5.2.- ANÁLISIS DEL DISEÑO Y PUESTA EN MARCHA DE POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA CON PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA EN LA REGIÓN ANDINA.</i></b> _____	<b>66</b>
5.2.1.- <b><i>BOLIVIA</i></b> _____	<b>68</b>
5.2.2.- <b><i>COLOMBIA.</i></b> _____	<b>69</b>
5.2.3.- <b><i>ECUADOR.</i></b> _____	<b>71</b>
5.2.4.- <b><i>PERÚ.</i></b> _____	<b>73</b>
5.2.5.- <b><i>VENEZUELA.</i></b> _____	<b>75</b>
5.2.6.- <b><i>EL PROCESO ARGENTINO.</i></b> _____	<b>76</b>

## CAPÍTULO VI

<b><i>CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y PROPUESTA.</i></b> _____	<b>81</b>
<b><i>6.1.- CONCLUSIONES.</i></b> _____	<b>81</b>
6.1.1. <b><i>GENERALES.</i></b> _____	<b>81</b>
6.1.2.- <b><i>ACERCA DE LA REGIÓN ANDINA.</i></b> _____	<b>82</b>
6.1.3.- <b><i>ELCASO BOLIVIANO.</i></b> _____	<b>84</b>
<b><i>6.2.- RECOMENDACIONES.</i></b> _____	<b>86</b>
6.2.1. <b><i>CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS, ESTRATEGIAS Y CONSENSOS BÁSICOS.</i></b> _____	<b>87</b>

6.2.2.-	INNOVACIÓN EN ESTRATEGIAS E INSTALACIÓN DE PROGRAMAS.	87
6.2.3.-	GESTIÓN Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL.	88
6.2.4.-	INFORMACIÓN Y GENERACIÓN DE MECANISMOS FACILITADORES.	88
6.3.-	<b>PROPUESTA.</b>	<b>90</b>
6.3.1.-	PREVENCIÓN DEL DELITO.	90
6.3.2.-	PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA.	90
6.3.3.	PARTICIPACIÓN SOCIAL COMUNITARIA.	91
6.3.4.	PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PREVENCIÓN DEL DELITO: PREVENCIÓN COMUNITARIA.	91
6.3.5.	CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVOS DEL MODELO DE PARTICIPACIÓN SOCIAL.	92
	<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>94</b>
	<b>ANEXOS.</b>	<b>97</b>
1.	<b>LEY QUE REGULA LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD EN LA LUCHA CONTRA EL DELITO EN PERU.</b>	<b>97</b>



## **INTRODUCCIÓN.**

La falta de seguridad ciudadana ha pasado a ser en los últimos tiempos uno de los temas centrales de preocupación de los ciudadanos y, por tanto, una de las cuestiones a resolver por los responsables políticos de principios de este siglo, la seguridad ha sido siempre una condición necesaria para el funcionamiento de la sociedad y uno de los principales criterios para asegurar la calidad de vida, en efecto, la crisis de la seguridad y su correlativa necesidad de reforma han conducido a que, en ocasiones, desde los ámbitos de gobierno se formulen recetas simplistas para actuar sobre los síntomas y no sobre las causas.

Por ello podemos precisar que la gente piensa, siente y actúa de manera diferente, más aún después de los fenómenos de migración interna y externa, eso significa que no todo el mundo tiene las mismas habilidades, a lo sumo, nosotros podemos concluir que nuestra sociedad está convirtiéndose progresivamente en mucho más diversa, esta realidad, no obstante, de ninguna manera es el resultado de la corriente constante de migrantes. El hecho de que la gente es diferente también tiene un efecto en las organizaciones sociales que poseen hasta cierto punto una perspectiva diferente de la realidad social.

Sin embargo nuestra cultura tropieza ante el concepto de la diversidad, no nos gusta la gente que piensa diferente a los demás, esto porque a veces no podemos entender que la diversidad y pluralidad de pensamientos nos enriquece y no de manera contraria.

Y, de la misma manera que no podemos resolver el problema de la diversidad con soluciones sencillas, por la propia naturaleza del problema, hemos de asumir que por mucho que nos suponga problemas, el hecho de la seguridad, es un problema complejo, que afecta la sensación de las personas, de influencia fundamentalmente urbana de clase transversal (institucional, económica y social), que por lo tanto, exige un debate complejo con la participación de los ciudadanos donde se deriven soluciones, también complejas.

Por ello, las personas tenemos la necesidad de buscar seguridad en cuanto que somos extremadamente vulnerables, es decir, muy susceptibles de ser heridos física o moralmente. Esta realidad indiscutible y el hecho que siempre haya sido así y que siempre lo será, explica por si misma el por que del estudio de la seguridad de las personas, de una seguridad pública. Los responsables de satisfacer esta necesidad objetiva de seguridad somos las mismas personas y la comunidad en que estamos inmersos.

En este sentido, son las diferentes comunidades, sociedades y fuerzas políticas quienes deben desarrollar, legítima y consecuentemente, las políticas que tiendan a fomentar el concepto de seguridad, mismo que no es más que reducir los niveles de vulnerabilidad de las personas frente a las diferentes amenazas y peligros que se pueden identificar; prever la evolución del futuro con el objetivo de evitar de aquello que históricamente nos ha amenazado y puesto en peligro nuestra vida y/o libertad.

Las amenazas y peligros sobre las personas – las fuentes de inseguridad – son diversas; a veces comunes a todo individuo o comunidad, otras particulares sobre determinados lugares o colectivos. Estos peligros pueden ser fenómenos aislados geográficamente o rebasar las fronteras políticas establecidas y alcanzar una dimensión internacional. También depende del contexto histórico en el que nos encontremos, entonces estamos delante del criterio más importante, todo problema de inseguridad es relativo a la masa social y territorio específicos, no siendo iguales en toda la base territorial del Estado Boliviano.

La seguridad se ve amenazada por factores multidimensionales que afectan a diversas áreas de la vida: económica, social, medioambiental, militar, ética y derechos humanos, etc. Además, muchas de estas amenazas son interdependientes y tienen una dimensión transfronteriza. Las características de estas amenazas nos hacen pensar que la búsqueda de seguridad debe ser un esfuerzo colectivo en el que todas las personas y unidades políticas deben participar.

La seguridad es un pre requisito básico para que las personas puedan satisfacer sus necesidades básicas y desarrollar sus potencialidades como seres humanos se ha constituido como un Derecho Humano exigible; como tal obliga éticamente a las personas a ofrecer seguridad sobre los demás. En cuanto al Derecho Humano es irremediamente, también una obligación humana.

La inseguridad ciudadana se ha convertido en uno de los grandes desafíos de las sociedades contemporáneas. El impacto del fenómeno sobre la calidad de la vida de los ciudadanos obliga a los gobiernos nacionales y locales y a los sectores organizados de la sociedad, a diseñar esquemas alternativos a los existentes que, siendo en su cometido de disminuir los niveles de inseguridad, no sacrifiquen el avance de la Democracia y el respeto por los Derechos Humanos y las Garantías Ciudadanas.

# **CAPÍTULO I**

## **CRIMINALIDAD Y SOCIEDAD.**

### **1.1.- CRIMINALIDAD.**

La criminalidad es la calidad o circunstancia que hace que una acción sea criminosa también es el número de los crímenes cometidos en un territorio y tiempo determinado.

Son diversos los factores que pueden hacer que incremente la criminalidad en un territorio; pueden ser: orgánicos, fisiológicos, patológicos, influencias externas como el medio en el que se desarrollan los primeros años de su vida, la carencia de afecto y atención por parte de los padres o simplemente mala orientación y otras que intervienen en mecanismos de tendencias criminales con la consecuente inseguridad ciudadana, que sacude a la sociedad contemporánea.

### **1.2.- CONCEPTO CRIMINALIDAD Y OTROS.**

En éste punto, conceptualizaremos los términos usados en el presente trabajo de investigación:

**CRIMEN.-** Delito grave según la definición de la Academia Española, sin embargo en algunos códigos penales como el argentino vienen a ser las infracciones punibles.

**CRIMINAL.-** Se le denomina al sujeto que comete un crimen.

**CRIMINALIDAD.-** Cualidad o circunstancia que determina un crimen, proporción de los crímenes cometidos en un lugar y un tiempo determinado.

**CRIMINOLOGIA.-** Estudio científico de los hechos criminales.

**DELITO.-** Hecho ilícito sancionado por la ley con una pena grave; acción típica, antijurídica, punible y culpable.

**DELINCUENCIA.-** Conjunto de crímenes y delitos en un tiempo y espacios determinados; comisión de delitos.

**FACTORES.-** Agentes o elementos, que contribuyen a causar un efecto.

La delincuencia como fenómeno social universal

### **1.3.- DELITO Y DELINCUENCIA.**

La delincuencia es un fenómeno tan antiguo como el nacimiento de los primeros núcleos sociales; es una manifestación de la vida del hombre en sociedad, siendo más alta su incidencia, cuanto mayores son los grupos sociales y más complejas las formas de vida.

El hombre puede delinquir en cualquier circunstancia ante los elementos precisos para desatar ésta conducta, porque el delito es un acto antisocial, en consecuencia, la delincuencia se acentúa en las ciudades y su incidencia es mayor cuanto más grandes son los conglomerados humanos y más variadas las modalidades de vida de los pueblos.

Los conceptos delincuente, delito y pena, afloran con el nacimiento de los primeros grupos humanos, sin embargo, es muy recientemente cuando se desarrolla la Criminología que aglutina en su estudio tanto al delincuente como a la víctima, al control social, al delito y la sanción penal y aún más a las medidas de seguridad. Constituyendo entonces la delincuencia no un fenómeno exclusivo de nuestra generación cuyo fundamento la encontramos en el año 306 antes de Jesucristo, en la Ley de las XII Tablas, disposiciones especiales para los que delinquían.

### **1.4.- ETIOLOGÍA DE LA CONDUCTA ANTISOCIAL.**

Platón en la antigüedad ya sostenía que ninguno es malo porque quiere serlo; una mala disposición del cuerpo, una mala educación, es lo que hace que el malo sea malo. No evita esta desgracia el que quiere. Los dolores que atormentan al cuerpo pueden causar igualmente en el alma los más grandes desordenes y luego agregaba que además de esto, cuando los vicios de temperamento son reforzados por malas instituciones por discursos engañosos pronunciados en público, y en particular las doctrinas enseriadas a la juventud no ponen ningún remedio a esos males, los malos se hacen más malos por la sola influencia de estas dos causas, sin que entre en ello para nada su voluntad. Los culpables son menos los hijos que los padres, menos los discípulos que los maestros.

Rousseau, naturalista y romántico, también nos habla del hombre que nace bueno y es corrompido por la sociedad, de la cual depende la peligrosidad del individuo, que está determinada por una serie de disposiciones genotípicas y presiones ambientales, cuya interacción y dinámica general establece la conducta antisocial de los infractores. Se

presenta, pues el cuadro de diversos factores, que en determinados casos, evidencian preeminencia unos sobre otros pero que necesariamente, tienen que considerarse como un todo complejo e integral para llegar a una correcta interpretación explicativo-causal, del problema.

Di Tulio, sostiene que la etiología de los fenómenos delictivos, es casi siempre el resultado de los factores endógenos y exógenos que se amalgaman y actúan a través de la personalidad individual. La intensidad de la actuación de estos factores varía, en cada caso particular, o sea causa objetiva y subjetiva del delito.

Hay una interacción constante entre individuo y medio ambiente. Cualquier anomalía dentro de este repercute inmediatamente en aquel. Por supuesto en un último análisis, todo acto criminal debe entenderse como un proceso complejo, dinámico y colectivo, es decir un fenómeno social, por tanto toma protagonismo la conducta desviada, la socialización y los controles sociales.

La sociedad comprendiendo esto, cuando surgen actos de perturbación contra esta, trata de normalizarlo, a fin de que su afianzamiento y expansión no la conduzcan a su desintegración.

Jiménez De Asúa, refiriéndose al estado peligroso dice que es un estado subjetivo, la vehemente probabilidad de que un hombre vulnere las normas o vuelva a cometer un acto punible. Se puede entonces expresar que los unos no nacen para la delincuencia del mismo modo que otros no están predestinados a la vida del crimen. Si alguien cae en la delincuencia es porque sus padres y otras personas han faltado a sus deberes; de hecho, el delincuente contrae costumbres delictuosas de la incapacidad de su sociedad, y por la falta de medios para dirigir sus actividades hacia las causas que las evitarían.

Enrico Ferri, introdujo la teoría sintética, de las causas del crimen, clasificándolas en individuales, físicas y sociales. Semejante división tripartita, compleja y confusa, fue substituida en la práctica por el binomio de factores endógenos o biológicos y exógenos o nosológicos debido a la influencia de la escuela alemana de política criminal.

El maestro Ferri, sostenía que el mismo medio social da la forma al delito, que tiene su base en el factor biológico. Después de esa afirmación ya no hablo más que de la coexistencia de las causas en el determinismo de los actos antisociales.

La idea recogida con gran alborozo por los criminólogos eclécticos, permitió afirmar que las condiciones del medio, aunque sean pésimas, necesitan actuar sobre un carácter o estado psicológico especial, para que el sujeto sea arrastrado al delito. Esa época psiquiátrica de la Criminología se encuentra hoy muy distante, al reconocerse que las anormalidades psíquicas no tienen un valor absoluto como exponente del crimen. En este aspecto de cualquier manera, el criterio generalizador de la concurrencia etiológica, sobre el cual todavía se insiste debe ser aclarado en materia de menores, ante los resultados de la experiencia.

Es cierto que en algunos casos de delitos en los niños resulta difícil separar el elemento biológico del ambiental o social. Pero se puede decir sin temor, que en la inmensa mayoría de sujetos ya sea con anormalidades adquiridas o congénitas, los factores exógenos y especialmente los sociales, tienen un valor determinante en el delito, mientras que los endógenos, solo producen un efecto predisponente. A aquellos es posible estudiarlos con mayor detenimiento y base científica, porque están al alcance fácil del técnico, mientras que el mecanismo de los otros, constituye todavía una incógnita.

## **1.5.- CRIMINALIDAD EN LA SOCIEDAD ACTUAL**

### **1.5.1.- MISERIA Y CRIMINALIDAD**

Dando un enfoque desde el punto de vista criminológico, el estado de miseria se nos presenta en primer lugar, como una de las causas más importantes del delito, como impulsión directa hacia la trasgresión de las normas punitivas, teniendo como tal manifestaciones muy tangibles en la vida social, veremos que en todos los climas, estados y latitudes, el hombre por obra de su situación de deficiencia económica y miseria se ve empujado e incitado al crimen, desde este aspecto, tiene su valuación etiológica evidente. Pero es necesario no detenerse en este punto, sino que también es menester apreciar la política de seguridad ciudadana que significa una reacción contra la criminalidad de la pobreza, es decir prevenir la delincuencia callejera compuesta por miembros de la clase social baja, pero a la vez ocasionando la impunidad de los ilícitos cometidos por la criminalidad de los ricos como son

la corrupción empresarial y de los poderosos, esto por enfocar solo la criminalidad de un lado.

La miseria entonces incide también por otros caminos en la producción de la delincuencia, operando por medio de una acción multiforme y compleja en la formación de diversas causas del delito, es decir de esta segunda fase nos presenta ya no como impulsión directa hacia el hecho delictivo sino operando indirectamente puesto que nos encontramos actualmente en una sociedad de riesgo.

### **1.5.2.- TEORÍA DE LA PELIGROSIDAD Y CULPABILIDAD**

#### **a) INIMPUTABILIDAD Y PELIGROSIDAD**

El contenido y concepto de peligrosidad, según algunos autores dicen, que es un término genérica, otros distinguen la peligrosidad» aun de la temibilidad de Garófalo fue la primera terminología que salió a la luz para encerrar el concepto relativo a peligro del agente, según Rocco y Crispigni, citados por Jimenez De Asua, temibilidad es la consecuencia de la peligrosidad de la persona, es decir que la peligrosidad del individuo es la causa de una temibilidad, esa palabra “peligrosidad” es la que ha adquirido generalización, pero también se ha hecho distingos, así por ejemplo Ferri habla de peligrosidad social y peligrosidad criminal, exponiendo que encierran conceptos diferentes, también la expresión de estado peligroso se ha generalizado y que según Jiménez de Asua es sinónimo de peligrosidad y aun de la temibilidad, nosotros, hemos empleado y emplearemos indistintamente las palabras peligrosidad y “estado peligroso”, también empleamos como sinónimo el termino temibilidad; pues si bien es cierto que este es la consecuencia del estado peligroso, no lo es menos que en el terreno práctico se equivalen ambos conceptos.

En cambio se hace una distinción entre estado peligroso y peligrosidad criminal, tampoco debe confundirse la peligrosidad criminal como postulado y criterio para medir la imputabilidad, con la peligrosidad considerada como estado peligroso y estado personal, que constituye y puede constituir delito por si mismo. Y que sirve de objeto a ciertas medidas de prevención, estas expresiones y conceptos respectivos son simétricos con la peligrosidad social y la peligrosidad criminal de Ferri, pues encierran las mismas ideas, el estado peligroso y peligrosidad social, que es la peligrosidad en potencia y que se funda en el estado personal, estado que puede ser resultado de anomalías psíquicas, en este estado el individuo se

encuentra proclive al delito en cambio la peligrosidad criminal es el resultado de la explosión de esa fuerza ofensiva o peligrosa en potencia que ha recaído en el delito, es la peligrosidad hecha tangible que tiene por fundamento un hecho indiscutible y concreto.

Es por eso que el fundamento de las medidas de seguridad como sanción penal es exclusivamente peligrosista, es decir la probabilidad de que el autor vuelva a delinquir en el futuro, estando sujeta su duración en función a dicha peligrosidad.

#### **b) PELIGROSIDAD Y CULPABILIDAD**

Si se consideran las relaciones entre peligrosidad y culpabilidad, partiendo de la concepción de la culpabilidad que la tiene como el presupuesto de la pena, basándose esta en la responsabilidad personal de la conducta antijurídica del individuo, se ha sostenido que el objeto del reproche de la culpabilidad es la peligrosidad del autor del hecho delictivo. Es así que Mezger opina que la culpabilidad no se concibe como una conducta subjetiva, sino que es mas bien la apreciación de esa conducta por los coasociados, siendo un juicio valorativo sobre la situación de hecho de la culpabilidad, un juicio de reproche. Con referencia a la peligrosidad, también es un juicio valorativo de la conducta del sujeto peligroso, pero que lleva a considerarla no como presupuesto de la pena, sino mas bien como fundamento de un tratamiento de reforma.

#### **c) DERECHO PENAL DE CULPABILIDAD Y PELIGROSIDAD.**

Para los partidarios de la teoría retributiva de la pena así como los de seguridad jurídica basan el derecho penal de culpabilidad o Derecho Penal liberal en la libre elección del hombre la cual está sujeta a reproche, es decir la aplicación de la pena debe retribuir el reproche, en tal sentido la determinación de la pena tiene como límite la cuantía de la culpabilidad.

#### **1.5.3.- VICTIMOLOGIA.**

Los elementos del Derecho Penal a mediados del siglo XX fueron el delito, el delincuente y la pena, pero en 1948 VON HENTIG destacado jurisconsulto alemán escribió por primera vez la relevancia de la víctima como factor decisivo en el comportamiento del agente en su obra intitulada “El delincuente y su victima”, dando lugar esto al surgimiento de la victima como cuarto elemento del Derecho Penal junto con los ya mencionados, creándose de esta manera una nueva rama de la ciencia criminológica denominada victimología la que



actualmente reclama su autonomía en base a las investigaciones realizadas en España, Francia y Alemania.

Entonces victimología es la que estudia el vínculo existente entre el sujeto activo y pasivo de un delito, con la finalidad de determinar en qué medida la conducta de la víctima ha motivado la realización del hecho punible, dando esto lugar a que el juzgador determine la co-responsabilidad del sujeto pasivo, por lo que se deberá de reducir la penalidad del agente; o aprecie únicamente la responsabilidad del sujeto pasivo en el evento, donde el delito y la pena no existirán.

El tema de la víctima no escapa al interés del Derecho Penal, cuando en la caracterización de determinados delitos, así como en la graduación de la pena se deben también delinear ciertas condiciones del agraviado, sea en función de su actuación antes o durante el acto delictivo, así como del sexo, edad, parentesco u otra situación especial. Esto ha determinado a que se de origen a la llamada victimodogmática que no es una disciplina causal explicativa sino dogmática, pues aprecia la participación de la víctima en el delito y su responsabilidad desde el ámbito del Derecho Penal.

#### **1.5.4.- ESTRATEGIAS CONTRA EL RIESGO CRIMINAL**

##### **a) SOCIEDAD DE CONTROL.**

La vida de las personas responde actualmente a las estructuras de una sociedad de control tanto en la represión de la criminalidad como respecto de los avances técnicos y científicos, pues estos pueden crear grandes riesgos para la comunidad, en tal sentido se trata de lograr así un concepto utópico de persona transparente frente a la realidad.

En efecto, esta participación del sujeto en la sociedad adopta formas peligrosas de represión cuando nos apoyamos sobre la potencialidad del agente, esto da origen a que el pensamiento penal nutrido de la política criminal busque la máxima prevención efectiva en base a los nuevos paradigmas del Derecho Penal.

Entonces la lógica de supervisión en una sociedad de riesgos viene a fundamentarse como necesario criterio regulador de las conductas ciudadanas, es así que las exigencias del régimen de control se observan como propios dentro de la sociedad contemporánea y ya no como algo impuesto y variado.

Muestra de tal evolución es el éxito que ha obtenido la teoría del control social hasta el punto de que conocidos sectores doctrinales definen la criminología como teoría radical de la desviación y el control social.

Este desarrollo corresponde sobre todo al control social informal, pues el pensamiento criminológico pretende siempre reemplazar el control social formal (Por ejemplo: las sanciones administrativas, el Derecho Penal, etc.) por otros controles sociales informales (por ejemplo: la escuela, la familia, grupos sociales, justicia comunitaria, etc.), sin causar el efecto estigmatizador del ejercicio de un control penal.

Entonces el Derecho Penal aparece como el medio de control social más riguroso y monopolizado por el Estado al cual hay que recurrir en calidad de último recurso, esto sólo cuando los controles sociales informales han fracasado en la solución del conflicto, pero tan pronto se deje de garantizar la seguridad y el orden por el Derecho Penal, surge la venganza privada como forma peligrosa de dar solución al problema.

De esta forma la dogmática penal emplea una violencia normativizada la cual tiene por finalidad lograr la mejor convivencia de los ciudadanos en la sociedad, entonces el objeto del control social se dirige en primer lugar a la conducta desviada dentro del orden social establecido y en segundo lugar a la reacción social por el comportamiento realizado.

En definitiva, el control social informal y formal pretenden el mantenimiento del orden de la sociedad para evitar conductas insoportables socialmente, es decir estableciendo límites a la libertad de comportamientos y socializando a los miembros de la comunidad.

#### **b) MEDIDAS DE PREVENCIÓN DEL DELITO.**

La prevención del delito tiene como presupuesto a la identificación de los factores claves que originan el crecimiento de la violencia en la sociedad, sin dejar observar, claro está, a las víctimas potenciales que exhiben un elevado riesgo de victimización

Se han señalado como factores que contribuyen al crimen las demandas de democratización por sectores políticamente movilizados, la facilidad para disponer de medios violentos, las divisiones étnicas y la criminalidad organizada, pero el factor más frecuente es el de la crisis económica que origina la miseria en las personas sobre todo en los países en vía de desarrollo.

La complejidad del fenómeno de la criminalidad requiere de soluciones complejas, pero viables, como la aplicación de un enfoque multidisciplinario donde la sociedad tenga una relevante participación.

Las estrategias de prevención victimal supone una actitud defensiva que lleva muchas veces al agraviado a la idea retributiva que implica para este superar el enfoque rehabilitador hacia un modo objetivo y sistematizado del riesgo criminal.

Frente a esto, se concibe desarrollar una estrategia de control social del ilícito a través de la acción ciudadana con el sentido de mantener el orden público, bajo el supuesto de que la legislación dada contra el crimen viene contando con el apoyo mayoritario de los ciudadanos ya que por medio de esta reacción social se podrá reducir los márgenes habituales de la criminalidad.

Conceptualización esta, que resulta polémica porque los movimientos migratorios y la extrema pobreza producen el aumento de la criminalidad. Además se acelera el delito con la disponibilidad del tipo de armas a las que se tiene acceso, el incremento del consumo de drogas ilegales, prostitutas, pequeños delincuentes, etc. montándose así cumplan de tolerancia cero, que implica un endurecimiento policial contra los marginales con la finalidad de impedir que posteriormente estos agentes cometan hechos de mayor gravedad.

También un problema vinculado con la prevención es el hecho de que nosotros no estamos acostumbrados a vivir en una sociedad preventiva, pues esto hace que los comportamientos desviados se den mayormente en la sociedad sin dar una respuesta y menos oportuna al asunto.

Asimismo, es de anotar que la sociedad no se siente responsable para enfrentar la criminalidad, ya que ese rol se lo asigna al Estado, pues este es el encargado de dar solución a los problemas según el criterio social mayoritario, dejando así de lado la posibilidad de que la sociedad pueda organizarse para realizar una labor preventiva. Esto debe replantearse pues la ciudadanía tiene una responsabilidad directa en el sostenimiento de los valores y normas para la lucha organizada contra el riesgo criminal, propias del nuevo fenómeno que podríamos llamar “vigilancia social”, es decir el activo compromiso social en evitar conductas delictivas reconvierten la llamada responsabilidad directa en estrategias de responsabilidad.

Finalmente, es indudable que la acción social necesita de la participación del Estado para dirigir y coordinar el trabajo de la sociedad pluralista en su compleja red de organizaciones a fin de que brinden sus servicios para una mejor seguridad ciudadana. Esta política de seguridad ciudadana significa una acción unilateral contra la criminalidad callejera o de clase baja y media (criminalización de la pobreza), pues se deja de lado a la corrupción administrativa y empresarial de la clase alta, favoreciéndose esta con la impunidad del delito (criminalización de los poderosos).

La avalancha de hechos delictivos que actualmente se suscitan en nuestra sociedad genera por un lado una percepción ciudadana de temor y pavor ante la amenaza latente de la criminalidad que acecha por doquier produciendo cierta costumbre o rutina. Desde luego que la tolerancia o consentimiento de convivir con la criminalidad como un fenómeno social cotidiano molesta. El efecto de la rutina o costumbre con la criminalidad cotidiana se evidencia por un lado en la pérdida del temor o pánico de los hechos delictivos y por otro lado converge con la indiferencia o la insensibilidad e impasibilidad frente a los hechos de tal formara que son percibidos como una forma de vida social alternativa. Esta costumbre o rutina, constituye una desactivación del sistema de alarma social frente al fenómeno de la criminalidad. Se evidencia un desinterés colectivo frente a la criminalidad.

No existe determinadas fuerzas que puedan considerarse impulsadoras de tal o cual acción delictuosa; tan solo pueden hacer ciertos factores capaces de robustecer o debilitar los sentimientos que actúan como frenadores en el proceso de las conductas y que encajan en las prohibiciones de la ley.

## CAPÍTULO II

### SEGURIDAD CIUDADANA

#### 2.1. CONSIDERACIONES GENERALES.

No existe sociedad humana sin criminalidad, violencia e inseguridad. La historia demuestra que la seguridad, como expresión de una necesidad vital del ser humano, es y ha sido siempre una de las preocupaciones centrales en toda sociedad. Ella es, paralelamente, una condición fundamental para el desarrollo de la persona y la sociedad, por cuanto –en esencia- implica certeza y ausencia de riesgo, amenaza o daño<sup>1</sup>. En este contexto, la seguridad es una construcción social y cultural, por ende, relativa y sujeta a los distintos actores sociales y el desarrollo de las personas. Esta exigencia y condición necesaria representa hoy un desafío sustantivo en la gestión pública y la responsabilidad de los gobiernos democráticos y constituye, a la vez, uno de los iconos de la crisis en la sociedad moderna, apreciación que surge desde la perspectiva sociológica de la sociedad del riesgo y de un enfoque centrado en la seguridad de las personas.

La seguridad y su materialización se asocian a un marco y contexto sociopolítico de mayor exigencia que antes, donde términos tales como Estado, democracia y gobernabilidad son de singular importancia.

Es un hecho indiscutible que hoy el enfoque sobre la seguridad y las formas de alcanzar los niveles requeridos están en directa relación con la democracia y que la seguridad tiene como finalidad última servir a la misión del Estado<sup>2</sup>. Las sociedades que aspiran al desarrollo social asumen tanto la democracia y la gobernabilidad como los derechos y obligaciones individuales y colectivas como referentes y escenario para la construcción de la convivencia social y la seguridad de y para las personas. Estos configuran el espacio sociopolítico determinante de las condiciones y viabilidad de los esfuerzos. La seguridad se ordena en torno a diversos ejes, algunos de los cuales se destacan aquí:

---

<sup>1</sup> Altolarrigue, Marta Seguridad Ciudadana en el hemisferio. XXI Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos. Justicia y Seguridad, San José de Costa Rica, Julio del 2003. 15 págs.

<sup>2</sup> El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que establecen las Constituciones Políticas y Ordenamientos Jurídicos de cada país.

### **2.1.1.- SEGURIDAD INDIVIDUAL Y SEGURIDAD COLECTIVA.**

Más allá de que la seguridad, según se señala en las constituciones y leyes de cada país, es un derecho, también es cierto que existe un bien superior que actúa como límite a las exigencias individuales: la búsqueda del bien común.

### **2.1.2.- SEGURIDAD DE LAS PERSONAS Y SEGURIDAD DEL ESTADO.**

La finalidad de la seguridad no se acaba en la estabilidad del orden social y político, sino que se traspa a favor del beneficiario último de la política: la comunidad representada.

### **2.1.3.- SEGURIDAD COMO BIEN PÚBLICO.**

La seguridad es una condición fundamental que toda democracia debe garantizar, junto a otras, como la libertad, la igualdad y la justicia. Estos valores tienen trascendencia universal y no pueden ni deben transarse por la consecución del otro.

### **2.1.4.- SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS.**

La seguridad no puede ser el resultado de la privación de los derechos de las personas. Por el contrario, ella es un instrumento o herramienta funcional al desarrollo social. El derecho de las personas debe ser un componente central que debe guiar e inspirar las políticas en esta materia.

### **2.1.5.- SEGURIDAD Y DEMOCRACIA.**

La construcción de la seguridad de las personas, las formas de alcanzarla y garantizarla, tiene un componente y dividendo sociopolítico para la gobernabilidad y estabilidad de las democracias. Este desafío demanda la adecuada interrelación de las políticas y la gestión de los gobiernos enmarcados e inspirados en una visión de “seguridad en democracia”.

### **2.1.6.- SEGURIDAD COMO FACTOR CLAVE PARA EL BIEN COMÚN Y EL DESARROLLO.**

La búsqueda de la seguridad debe ser coherente y complementaria con los propósitos del Estado y la Democracia, y esto no es más que el bien común. La búsqueda de seguridad es funcional, entonces, a la creación de mejores condiciones para la realización material y espiritual de todos los miembros de la sociedad.

## **2.2.- CONCEPTO DE SEGURIDAD CIUDADANA.**

El abordaje de una categoría analítica de la seguridad, como sería el término seguridad ciudadana, debe partir del contexto histórico, social, político, ideológico, cultural, económico y ambiental de la sociedad de la cual emerge.

El desarrollo conceptual de la seguridad ciudadana surge y evoluciona dentro del marco social, en donde este término cumple la función de ser expresión de una inquietud o preocupación por la centralidad de los derechos de las personas en un entorno inseguro, fenómeno sociopolítico que intenta modificarse y cuyos orígenes se hallan en el rol de los órganos del Estado en la materialización de condiciones básicas para el desarrollo social.

Así, las conceptualizaciones sobre la seguridad ciudadana, su objeto, su historicidad y evolución, se entienden vinculados a un nivel de representación simbólica de un plano de la realidad, en el cual tanto el objeto como lo que constituye peligro, riesgo y amenaza han variado sustantivamente. Lo relevante aquí es aquella realidad que se trata de abordar y modificar.

La evolución de un concepto emergente en la década de los ochenta, particularmente en los noventa, y su entrecruzamiento con avances importantes en materia de inclusión de la doctrina de los derechos humanos en el debate y agenda pública han hecho que la seguridad ciudadana exprese la transición desde una forma y visión reduccionista de la seguridad, que la subordina únicamente a la respuesta policial y legal por parte del Estado y sus órganos (donde el referente más actual son, por ejemplo, riesgos globales como el terrorismo y el narcotráfico, entre otros flagelos de la vida moderna), hacia un enfoque más amplio e integral vinculado a la necesidad de abordar, controlar y superar los riesgos “cotidianos” que afectan a las personas.

En esencia, podría decirse que la seguridad ciudadana es un “bien”, una “aspiración”, una “condición” a alcanzar, en la que el riesgo y la amenaza se reducen o, al menos, se contienen, y que no se concibe al margen de las condiciones de la democracia y tampoco alejada de una gestión pública basada en la persona como principal beneficiario. El conjunto de ellas conforman un discurso que, a su vez, es la concreción del marco ideológico-social en que surge y de donde se ha desarrollado.

Los diferentes contextos desde los cuales emergen el concepto “seguridad ciudadana” explican su valor y uso.

El primer lugar, este surge como oposición a una visión dominante sobre la seguridad, fuertemente anclada en la noción de seguridad nacional y pública, que pone como eje central u objeto de ella la seguridad del Estado y la seguridad interior. Las traumáticas experiencias de interrupción de las democracias y las transiciones hacia una plena vigencia de ellas constituyen el escenario en el cual el término ha evolucionado desde un uso reivindicativo a uno paradigmático<sup>3</sup>.

En segundo lugar, otro fenómeno que le dio origen ha sido la ausencia de certeza y el sentimiento o percepción de las personas de que sus derechos son sólo parcialmente garantizados y transgredidos tanto por la propia acción del Estado (por negligencia, insuficiencia u omisión) como por la conducta de terceras personas (delincuencia, violencia, etc.).

En tercer lugar, la tendencia arriba descrita se asocia a otra en la cual la noción de seguridad cambia sustantivamente a partir de situaciones concretas en las que viven, tanto la sociedad latinoamericana como el resto del mundo, volcándose en un enfoque fuertemente asociado a la seguridad del individuo, los derechos humanos<sup>4</sup>, la gobernabilidad democrática y la convivencia social.

En cuarto lugar, en lo inmediato, parece ser que la tendencia actual es en algunos casos la instalación y, en otros, la consolidación de esfuerzos para reformar las instituciones y políticas de seguridad pública buscando un modelo de seguridad ciudadana democrática. Esto consiste en una reformulación de la gestión de “seguridad pública” en términos tales que la seguridad ciudadana se entienda como la seguridad de todas las personas y que esto implica, por tanto, el desarrollo de condiciones que permitan la regulación eficiente de la violencia,

---

<sup>3</sup> Tudela, Patricio Prevención del delito y seguridad ciudadana en democracia, en: Cuadernos de Criminología, Instituto de Criminología - Policía de Investigaciones de Chile. N° 8, Santiago, 1998, pág. 87-111 y Neild, Rachel De la seguridad nacional a la seguridad ciudadana: La sociedad civil y la evolución del debate sobre el orden público (2003) En: [http://www.cedoc.org/notas\\_pr/seguridad.htm](http://www.cedoc.org/notas_pr/seguridad.htm).

<sup>4</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948. El Art. 3 declara que todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.



individual o social, incluyendo la regulación de la violencia de las propias instituciones del orden público.

En quinto lugar, existe un creciente acuerdo entre los gobiernos y los Estados de que la seguridad ciudadana es un fenómeno dinámico y global<sup>5</sup> que exige intervenir decididamente en aquellas condiciones sociales, políticas, económicas, culturales, habitacionales, ecológicas, de policía, que ayudan a garantizar el adecuado y normal funcionamiento de la comunidad y mejorar la convivencia y calidad de vida de las personas, y promover la cooperación a través de una red de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales para contribuir al empleo y la aplicación de mecanismos de apoyo eficaces en materia de prevención del delito<sup>6</sup>. Así, de manera muy sintética, puede señalarse que el enfoque de la seguridad se desplazan en sus ejes hacia convicciones o aproximaciones relevantes para ella, tales como:

1. El objeto de la seguridad ya no es el Estado, sino la persona humana concebida de manera integral.
2. El orden político se caracteriza por la aspiración democrática, el desarrollo social y los derechos de las personas.
3. La institucionalidad de la seguridad y las formas de materializarla se resuelven en el marco del Estado democrático de derecho.
4. La agenda de seguridad se amplía e incorpora otras temáticas además de la tradicional noción vinculada a la defensa del Estado-Nación, producto de una ampliación de la noción de riesgo y amenaza.
5. La noción y enfoque de la seguridad adopta un carácter integral, globalizador y dinámico.

De esta forma, del examen de las diversas adjetivaciones y definiciones de seguridad, en particular seguridad ciudadana, surge como elemento común el hecho de que la “doctrina de

---

<sup>5</sup> Tudela, Patricio Integración regional y seguridad: desde las estrategias de defensa al crimen organizado y la seguridad ciudadana, en: Nuevos escenarios en los procesos de Asociación e Integración. Desafíos y realidades. Hans Blomeier (Edit) Fundación Konrad Adenauer, Santiago, 2001, págs. 39 a 48.

<sup>6</sup> Declaración sobre Seguridad Ciudadana, firmada por los Ministros del Interior y de Justicia de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR, Bolivia y Chile, en ocasión de la creación de la Comisión Especial de Trabajo sobre Seguridad Ciudadana para el diseño e instrumentación de Acciones de Seguridad Ciudadana para la Región. Asunción 9 de Junio del 2001).

la seguridad ciudadana”, si así se le puede llamar, en esencia destaca el carácter de bien público de la seguridad y que en democracia la seguridad no puede ser entendida como un fin en sí mismo, sino como una garantía para el ejercicio de los derechos y el logro del bien común. Este enfoque implica el respeto incondicional de las libertades económicas, políticas y sociales. Por ello es relevante que las estrategias y actuaciones de las instituciones públicas se sustenten en el marco de un Estado de Derecho, enfoque esencial para establecer criterios y la construcción de políticas en esta materia.

El término seguridad ciudadana es un concepto todavía en construcción, asumiendo un enfoque integral vinculándola con los sistemas de protección y, más específicamente, con la delincuencia y su prevención y control:

Existen diversas definiciones del término seguridad ciudadana. Las más amplias la relacionan con el conjunto de sistemas de protección de la vida y los bienes de los ciudadanos ante los riesgos o amenazas provocadas por diversos factores y la vinculan tanto a valores sociales de respeto a la vida, la integridad física y patrimonio de los otros, como al libre ejercicio de las libertades económicas, políticas y sociales necesarias para el adecuado y normal funcionamiento de la comunidad y la sociedad en su conjunto. La seguridad, entendida como sinónimo de certeza, por una parte, y como ausencia de riesgo o amenaza, por otra, nos señala que este concepto no se restringe a la dimensión biológica del ser humano, motivada exclusivamente por necesidades de protección y subsistencia, sino que se extiende a todos aquellos planos de la naturaleza humana que resultan de su cohabitación y convivencia con otros semejantes.

El concepto de seguridad ciudadana remite, como lo manifiesta su apellido, a la tradición de la idea de ciudadanía, por lo tanto, “a la capacidad de los ciudadanos como agentes activos, y no como masa relativamente pasiva, que únicamente demanda seguridad de una instancia superior”. La seguridad ciudadana comparte los principios bajo los cuales los Estados democráticos deben ejercer la seguridad interior (seguridad pública), pero su diferencia deriva de los agentes involucrados: las personas que son titulares de deberes y derechos ciudadanos. En el ámbito de las políticas públicas de reducción de la delincuencia, no obstante, suele dársele un sentido más acotado. Específicamente, la seguridad ciudadana se vincula a la ausencia de delincuencia y el temor a ella, es decir, a la inseguridad ciudadana

se restringe a las amenazas a las personas y los bienes derivadas de la actividad delictiva. Debido a que el trabajo de los encargados de la seguridad ciudadana tienen únicamente relación con el fenómeno de la criminalidad y las políticas públicas tendientes a reducirla, y no otras fuentes de amenazas a la seguridad.

Así, desde el punto de vista de su denotación, una definición que rescata el espíritu y sentido de la seguridad ciudadana, en los términos de su origen e historicidad, sería la siguiente: “La seguridad ciudadana es aquel estado o condición socio-institucional que objetiva y subjetivamente (percepción) puede calificarse como óptima para el libre ejercicio de los derechos individuales y colectivos y que depende del conjunto de condiciones sociales y culturales, jurídicas, institucionales y políticas que, entre otras, posibilitan el adecuado y normal funcionamiento de las instituciones públicas y los organismos del Estado, así como la convivencia pacífica y el desarrollo de la comunidad y la persona.

Lo fundamental en esta definición es que el concepto de “seguridad ciudadana” expresa de manera más integral las necesidades de la población y las responsabilidades del Estado en cuanto a las condiciones para sustentar un adecuado desarrollo<sup>7</sup> en el marco de la tolerancia y la diversidad, donde la seguridad es un factor importante. No obstante, el problema radicará no en la definición del término –que puede resultar muy amplio y difuso- sino en su operacionalización o capacidad para conducir procesos relacionados con el fortalecimiento o contención de aquellos factores que la hacen posible como bien público o que la limitan o afectan (factores de riesgo y de protección en torno a su construcción, mantención, acceso y promoción).

A esta forma de entender la seguridad ciudadana deben agregarse términos complementarios que, también recientemente, comienzan a jugar un rol igualmente paradigmático, como es el caso del concepto de seguridad humana, manejado por el PNUD desde 1993, para cambiar el énfasis que se hacía sobre la seguridad nacional hacia la seguridad de la gente; de una seguridad a través de armamentos a una seguridad sustentada en el desarrollo humano; de una seguridad territorial a una seguridad alimentaria, laboral y ambiental. El concepto de

---

<sup>7</sup> Brotat, Ricard Un concepte de seguretat ciutadana, en: Revista Catalana de Sociologia, 17 (2002), págs. 5-25.

seguridad humana vincula el desarrollo humano con el ejercicio de los derechos humanos, el bienestar colectivo, la equidad y la sostenibilidad.

La experiencia internacional destaca consensos fundamentales que ayudan a la producción y gestión en seguridad pública y ciudadana en toda sociedad:

a) La seguridad es una necesidad individual y social que depende de factores de riesgo objetivos y factores de protección.

b) Las amenazas a la seguridad de las personas surgen no solo de situaciones ligadas a la violencia y la delincuencia en las grandes urbes, sino también a problemas estructurales de mayor complejidad en una sociedad, como la pobreza, la marginalidad-exclusión y la falta de oportunidades para el desarrollo de las personas. De esta manera, la seguridad ciudadana se asocia a los procesos de desarrollo social y la propia gestión eficiente y eficaz del Estado.

c) La seguridad de las personas también tiene que ver con variables psicosociales, asociadas a la construcción de “realidades sociales” y “realidades virtuales”, que demandan una respuesta apropiada y acorde a esa realidad subjetiva que cimienta la inseguridad.

d) No es un problema meramente policial. La delincuencia, la violencia y la inseguridad son problemas que tienen un componente social, estructural y político. La naturaleza de estos exige políticas consistentes y duraderas.

En síntesis, la seguridad ciudadana comprende un ámbito amplio, pero específico a su vez, en cuanto se relaciona con otras formas de producir y garantizar seguridad, como la seguridad jurídica, ecológica, humana, democrática, etc. y lleva a centrar la mirada sobre aquello que la amenaza (como la violencia en la sociedad, la criminalidad y la inseguridad frente a riesgos reales o imaginarios) y la protege (como es el quehacer de las diversas instituciones estatales y de la sociedad civil relacionadas con su promoción y protección).

### **2.3. DIMENSIONES DE LA SEGURIDAD CIUDADANA.**

Si bien la inseguridad se encuentra presente en todas las sociedades, existen situaciones y circunstancias que la acrecientan o reducen. Esta es una materia que preocupa a amplios sectores de la ciudadanía y, a la vez, un tema altamente sensible y complejo, por cuanto no existe acuerdo ni político ni técnico sobre el estándar de seguridad esperada o buscada, y menos sobre el nivel de inseguridad tolerada.

La Organización de Estados Americanos (OEA), en su Declaración de Montrouis (1995), indica que por seguridad ciudadana debe entenderse: “La seguridad de todas las personas sujetas a la jurisdicción del Estado. Considera, además, que la seguridad ciudadana involucra elementos esenciales para el desarrollo de la sociedad, y que la criminalidad, la impunidad y la deficiencia de los sistemas judiciales y policiales afectan el normal desenvolvimiento de la vida de las sociedades, amenazan la consolidación de las democracias, deterioran los niveles de vida de la población e impiden la vigencia plena de los derechos humanos y garantías de las personas.

Así, en cuanto a la connotación del término, la seguridad ciudadana se relaciona con el conjunto de sistemas de protección y respeto de la vida, la integridad física y los bienes de los ciudadanos frente a los riesgos a que se ve enfrentado como persona integrante de una sociedad<sup>8</sup>. Desde este punto de vista, pueden identificarse diversas dimensiones complementarias y que revisamos someramente:

a) De acuerdo es esto, la acción de ciertos fenómenos, propios de la vida moderna en sociedad, como la concentración urbana, la marginalidad, la pobreza, el debilitamiento de la familia, la falta de consensos en torno a valores de convivencia, entre otros, crean un escenario propicio para el desarrollo de conductas y circunstancias que afectan el ejercicio del derecho a la seguridad y los derechos de las personas. Desde este punto de vista, una política de seguridad ciudadana dependerá de una eficaz política social, no obstante una no reemplaza a la otra<sup>9</sup>.

b) El simple hecho de que el concepto de ciudadanía tiene su raíz en el mismo término que da origen al de “ciudad”, revela una faceta que tampoco debe ser olvidarse. La urbanización refleja y reproduce complejos procesos que afectan la sociabilidad de las personas y transforman las relaciones sociales, a saber: desde la multiplicación de canales de

---

<sup>8</sup> “La seguridad ciudadana, en tanto, implica que los ciudadanos, de manera individual y colectiva, están en situación de vivir y convivir disponiendo de una protección necesaria tal que les permita superar lo peligros propios de un entorno social riesgoso, aún cuando en la práctica dicho entorno va a proporcionar siempre distintos grados de inseguridad derivados de la acción de personas, grupos e instituciones o de elementos del medio natural que amenacen la vida, la integridad física o de los bienes de las personas. La concreción o el logro de este tipo de seguridad, se entiende que es de responsabilidad tanto de la policía como de los ciudadanos mismos” De la Puente, Patricio et al, Seguridad ciudadana y prevención del delito, en: Revista de Estudios Criminológicos y Penitenciarios, GENCHI, 2000, Santiago, pág 16.

<sup>9</sup> Baratta, Alessandro Política criminal: entre la política de seguridad y la política social; en: Delito y seguridad de los habitantes. Elias Carranza (Coord.), Ilanud-Comisión Europea, Costa Rica, 1997, págs. 80-98.

comunicación que conducen a una sobrecarga informativa, hasta la sobrevalorización de la autonomía individual, el anonimato, la generación de espacios cerrados, el aislamiento y la soledad, disolviendo las tradicionales relaciones “cara a cara”, acentuando la depravación social y afectiva.

De esta forma, la seguridad ciudadana tiene relación con la tranquilidad, paz social y la resolución de conflictos de convivencia. Hay, por cierto, también expresiones de violencia que se manifiestan tanto en el ámbito público como en el privado y que deterioran los niveles de convivencia en una sociedad. Tal es el caso de la violencia doméstica o intrafamiliar, y otros comportamientos no siempre violentos que van en detrimento de la calidad de vida de los ciudadanos, como son situaciones de violencia psicológica, como la exclusión y estigmatización, por ejemplo.

c) Por otra parte, el término “seguridad ciudadana” se ha vuelto un sinónimo de prevención y control del crimen, reduciendo su campo semántico a la seguridad pública afectada por la delincuencia y el ejercicio de una política criminal ineficiente. Lo anterior se debe al hecho de que el crimen y la violencia en América Latina han emergido y “copado” el debate público, constituyéndose en desafíos complejos para los gobiernos de los países en vías de desarrollo. En efecto, diversos estudios confirman que por seguridad ciudadana se entiende en aumento de la criminalidad, ineficacia del sistema de administración de justicia penal, inseguridad y desprotección ante la delincuencia, entre otros.

A esto ha contribuido un escenario caracterizado por:

1. El incremento de los índices de criminalidad y victimización, en especial a partir de los años 80;
2. El aumento del porcentaje de delitos que se cometen con uso de violencia, en especial de los delitos contra la vida y la integridad física de las personas;
3. Una alta participación en la criminalidad de la población masculina joven, tanto en calidad de víctimas como de ofensores;
4. El incremento en la intensidad de factores coadyuvantes del delito, como la desigualdad social, las secuelas de enfrentamientos armados, alto o mayor consumo de alcohol y narcóticos y violencia intra-familiar;

5. Un aumento en la sensación de inseguridad;
6. La percepción cada vez más generalizada sobre la ineficiente respuesta de las instituciones encargadas de la seguridad pública (policía y justicia penal);
7. La globalización de la criminalidad o proceso de “internacionalización” del delito.

d) A lo anterior se asocian otros factores, como la convicción más o menos generalizada sobre la incapacidad de la policía y otras instituciones gubernamentales para mejorar los mecanismos legales y las políticas de prevención y control del crimen, que frecuentemente reaccionan con “propuestas de políticas” parciales y carentes de un respaldo técnico y empírico adecuado, e inconsistentes con políticas criminales eficaces y que amenazan con minar los cimientos de las transiciones democráticas, por cuanto la inseguridad derivada del crimen y la violencia se transforma en campo de gestión política de la autoridad, cuyos resultados ponen en jaque la eficacia de la democracia como sistema para el ejercicio de los intereses colectivos. A ello se agrega que la búsqueda de una “rápida recuperación” de los niveles la seguridad de las personas, desatendiendo las causas estructurales, arriesga el respeto de los derechos de las personas (política de mano dura que estigmatiza a víctimas y victimarios). De esta forma, la seguridad ciudadana dependerá de una eficaz política criminal, no siendo ambas equivalentes.

e) Es importante destacar, entonces, la transición desde un origen en un contexto sociopolítico donde el riesgo no lo constituía la criminalidad y la violencia en sí, hacia un empleo más corriente y actual provocado por un uso más extensivo como sinónimo de la búsqueda y construcción de certezas para las personas de que sus derechos serán respetados y no vulnerados por la acción de la delincuencia común, el crimen organizado –narcotráfico u otras formas-, la violencia, e incluso por los propios órganos del Estado responsable de otorgar seguridad y justicia.

f) Con respecto a los elementos subjetivos, la inseguridad se asocia con el temor de la ciudadanía a ser víctima de algún delito, como también por vivencias directas e indirectas de la población ante la delincuencia (victimización indirecta). Este sentimiento de inseguridad también se relaciona con el surgimiento de un mercado de la seguridad, la existencia de tráfico y consumo de drogas, entre otras. Estos ejemplos sirven para considerar la separación entre lo percibido o subjetivo y lo real u objetivo. Dicotomía que tiene varias explicaciones.

g) En relación a las causas basales que tienden a consolidar esta apreciación de que el mayor riesgo presente en las sociedades de Latinoamérica serían hoy la criminalidad, la violencia (en todas sus diversas formas) y la inseguridad misma, derivadas de situaciones estructurales como los índices de cesantía, la desigualdad en la calidad de la educación, la falta de oportunidades para los jóvenes, un alto nivel de consumismo, etc., ligado al rol de los órganos estatales responsables, los medios de comunicación social, la lentitud de la justicia restaurativa, una legislación que no responde a las necesidades impuestas por nuevas formas delictivas, la dispersión de los esfuerzos en materia de prevención, la ineficacia del sistema penitenciario, entre otros, y que son parte de un conjunto de causas que requieren ser abordadas con un enfoque integral y global a corto y largo plazo.

En síntesis, existe unanimidad en señalar que los ámbitos de la seguridad ciudadana incorporan valores del Estado social y democrático de Derecho y se vinculan con:

- a) Los derechos humanos
- b) La seguridad de las personas y de los bienes
- c) La delincuencia y el quehacer de la policía y la administración de la justicia
- d) El desarrollo de la sociedad y mejores niveles de vida
- e) El desarrollo económico y la generación de oportunidades
- f) La calidad de la democracia y la gobernabilidad

Del mismo modo, también es importante destacar que la seguridad ciudadana, como condición o situación exigible, es un derecho consignado implícitamente y en otros casos de manera explícita en constituciones, leyes, así como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas (1948) y la Declaración de la OEA en Montrouis (1995) en el caso de América Latina.



## **CAPÍTULO III**

### **SEGURIDAD CIUDADANA Y POLÍTICA CRIMINAL**

#### **3.1. DESARROLLO HISTÓRICO DE LA POLÍTICA CRIMINAL.**

En la doctrina no existe un acuerdo unánime en relación a quien utilizó por primera vez el término política criminal. Un amplio sector de la doctrina atribuyen a Feuerbach la génesis del término, ya que este en 1801 expuso que la Kriminalpolitik, a su entender era la sabiduría legisladora del Estado. Iniciando de esta manera un estudio científico de políticas estatales para disminuir la criminalidad.

Otro sector de la doctrina atribuyen el término a Von Liszt quien en su famoso Programa de Marburgo (1888)<sup>1</sup>, manifestó: “apelemos a una ciencia nueva-que puede ser llamada Política Criminal-, la cual investigue de un modo científico las causas de los delitos (aprovechando los ricos materiales y los excelentes medios de conocer que proporcionan hoy la Antropología y la Estadística), observe los efectos de la pena (para comprobar si esta consigue realizar de hecho sus fines) y emprenda una lucha activa contra el crimen, valiéndose de armas adecuadas al objeto perseguido; armas que pueden consistir, tanto en las penas útiles, como en otros medios afines con ellas(las medidas de seguridad)”. Debido a este programa tomo el nombre la escuela sociológica alemana o escuela de Marburgo.

Una minoría de autores como Langle y Saldaña, opinan que quien utilizó por primera vez el término Política Criminal fue Kleinsrod, quien en el Prologo de la Adiciones al Tratado de Von Liszt (1793) quien dispuso en ese libro el termino Política del Derecho Criminal (Polítik des Criminalrechts), como se definió inicialmente y que posteriormente evoluciono y llego a ser la Kriminalpolitik.

Creemos que el término Política Criminal es tan antiguo como el mismo sistema de crítica y reforma de las leyes penales, esto sin disminuir el trabajo sintetizador que logro Von Liszt y Feuerbach en sus respectivos trabajos, pero no es viable hablar tanto de nueva ciencia, sino mas bien de nueva doctrina. Según apunta Langle existen una larga serie de antecedentes que atestiguan la existencia-no cohesionada-de términos o conceptos que tiene similitudes con la concepción moderna de Política Criminal, así tenemos que Tomas de Aquino en su libro Summa contra los gentiles, aboga por principios sobre el fin y el papel de la represión en el

combate a la criminalidad. Autores germanos de mitad del s. XVI y XVII, atestiguan la existencia de una ciencia que tiene por objeto la crítica al derecho vigente y cómo éste debe ser reformado, llamándola *gesetzbuchkunde* (ciencia de la legislación). Cesar Beccaria en su Tratado de los delitos y las penas, abogó por otorgar un sentido racional al derecho penal, convirtiéndose con ello en el crítico más audaz de la legislación penal y en propuestas para su reforma, elementos que forman parte de la Política Criminal. En este mismo orden de ideas, otro clásico como Filangieri habla de la *sciencia della legislazione* (ciencia de la legislación). Finalmente Ferri ya conocía estos antecedentes y habla en del arte de formular prácticamente en las leyes las reglas abstractas de la teoría criminal. Estos antecedentes fueron necesarios para que en 1801 Feuerbach hablara de la sabiduría legisladora del estado, pero no se puede atribuir más que a Von Liszt la génesis de la doctrina de la Política Criminal, ya que este autor comienza a condensar todo ese conocimiento de la décadas pasadas e inicia el estudio científico del conjunto sistemático de principios-garantizados por la investigación científica de las causas del delito y de la eficacia de la pena-, según los cuales dirige el Estado la lucha contra el crimen por medio de la pena y de sus formas de ejecución, que a la postre sería la Política Criminal.

### **3.2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA.**

No es propósito del presente apartado estudiar detalladamente los sucesos socio-jurídicos que dieron origen a cada una de las llamadas escuelas penales, ni tampoco presentar y analizar todos sus postulados, así como las críticas a los mismos, sino más bien plantear de forma general sus ideas y de ellas deducir –dado que no muchos de ellos disertan acerca de la Política Criminal- como fue concebido el combate a la criminalidad desde el punto de vista estatal.

#### **3.2.1. ESCUELA CLÁSICA O PRECIENTÍFICA.**

Se denomina Escuela Clásica o Fase Pre científica al conjunto de autores que iniciaron los estudios de una manera más o menos constante -no por ello homogénea- el fenómeno de la criminalidad y el delincuente, a efecto de determinar la mejor manera de eliminarlos de la sociedad, como grupo creemos que esta etapa inicia con la obra de Cesar Beccaria, en la medianía del s. XVIII. La Escuela Clásica según Trejo puede ser definida como “el conjunto de doctrinas filosóficas caracterizadas por sus principios liberales humanitarios. Se le

considera un movimiento contra la barbarie del derecho penal en el periodo de la venganza pública, lo cual era sinónimo de arbitrariedad y poder”, es decir, la Escuela Clásica es una reacción a la ideología del derecho penal de la época, el cual se caracterizaba por el castigo público de los delincuentes, por la forma arbitraria de imposición de las penas y por el secretismo del Proceso Penal.

Su principal representante es Cesar Bonnesana, Marqués de Beccaria (conocido así, 1738-1794) quien al haberse puesto en contacto con el mundo de las prisiones y sus habitantes, se despierta en él un interés que lo conduce a escribir su obra –Tratado de los Delitos y sus Penas- que se convierte en el manifiesto de la dirección liberal en el Derecho Penal. Con dicha obra se propuso encontrar la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley, escribir las leyes para que pudiera ser comprendida por todos los individuos y no solo por máximos juristas y sobre todo que la interpretación de esta no se pudiera dar de una forma desviada a la moral por los juristas o jueces y por ultimo el de limitar el ámbito de las leyes penales al mínimo necesario. La filosofía penal liberal se concreta en el pensamiento de Beccaria como una forma jurídica de la idea del contrato social de Rousseau, el principio de la legalidad de los delitos y de las penas: nadie podrá ser castigado por hechos que no hayan sido anteriormente previstos por la ley, y a nadie podrá serle impuesta una pena que no esté previamente establecida en la ley.

Aunque esta escuela no estudia la política criminal como ciencia integrante de las Ciencias Penales de la Obra de Beccaria se pueden extraer cinco ejes de acción para combatir estatalmente la delincuencia, los cuales son:

- Leyes claras y simples, como todo clásico, Beccaria resaltó y sentó las bases para el actual principio de legalidad, determinando que únicamente se podría combatir efectivamente la criminalidad si las leyes penales estaban redactadas de manera simple, no se necesitara de mayor nivel educativo para entenderlas y que fuesen claras, es decir, no se prestaran a múltiples interpretaciones.
- Predominio de la libertad y la razón sobre el oscurantismo, esta es una clara influencia de la Ilustración y una reacción al sistema inquisitivo que campeaba en la época, tiene su expresión en que el derecho penal, como expresión estatal debe intervenir única y

exclusivamente en aquellos casos donde sea necesario, es decir, que se privasen otras formas de hacer cumplir las normas (penas de utilidad pública, entre otras).

- Ejemplar funcionamiento de la justicia libre de corrupciones, la aplicación de la ley por los jueces debe estar libre de presiones de toda índole y no debe ser influenciada por recompensas económicas de los involucrados
- Recompensas al ciudadano honesto
- Elevación de los niveles educativos y culturales del pueblo, es importante este eje ya que comienza a exaltar la importancia de programas sociales para combatir el crimen y sobre todo que al elevar el nivel educativo se cumple la visión antropológica del Estado, y trae como consecuencia mayor facilidad para encontrar empleo y disminuir la desocupación y la pobreza.

### **3.2.2. ESCUELA POSITIVA.**

La Escuela Positiva es el estudio del delito, primero en su génesis natural y después en sus efectos jurídicos, para poder adaptar jurídicamente a las varias causas que lo producen, los diversos remedios que por consiguiente serán eficaces. Con esta escuela se inicia la fase científica de la criminología, el derecho penal y la Política Criminal, ya que estudia de manera más sistemática y experimental el crimen, el delincuente, la pena, así como la mejor forma de disminuir la criminalidad. La Escuela Positiva toma esta dirección científica desde su inicio con la publicación de la obra de Lombroso en el año de 1876, "El Hombre Delincuente", en el cual se niega el Libre Albedrío, y se propone el concepto de Responsabilidad Social, y con ello transformando la clásica noción de la Culpabilidad y de la Pena. Esta escuela encuentra su fundamento filosófico-científico en el positivismo de Augusto Comte y tiene su principal medio de difusión la revista "Archivi di Psichiatria, scienze Penali e Antropologia Criminale". Dentro de la Escuela Positivista se pueden distinguir tres tendencias correspondiendo a cada uno de los máximos representantes, así Cesar Lombroso en la Fase Antropológica, Enrico Ferri en la Sociológica y Rafael Garófalo en la Jurídica. Fase Antropológica Se inicia con Cesar Lombroso y su obra, creadora de la ciencia de la Antropológica Criminal, esta estudia al hombre delincuente y encuentra que es un ser distinto a la especie humana con características especiales y particularidades anatómicas o morfológicas, fisiológicas y psíquicas, creando la tipología de los delincuentes

que a continuación se analiza. El Delincuente nato o criminal nato, es un ser que no evoluciona, siendo una etapa intermedia entre el animal y el hombre, este tipo delincuencial es un ser humano que tiene cierto tipo de particularidades físicas (frente huidiza y baja, gran desarrollo de arcadas supra ciliares, orejas en asa, asimetrías craneales, altura anormal del cráneo, entre otras) en virtud de las cuales se le identifica como un criminal

El delincuente Loco Moral, es un criminal que comparte ciertas características con el nato, pero debido a la persona que ha recibido el crimen-familiares o amigos-y los motivos del mismo (odio, resentimiento) este delincuente es especial.

El Delincuente Epiléptico, es aquel que padece de este grave desorden psíquico-físico, Lombroso lo define como criminales de reacción violentísima y que luego de haber delinquido quedan tranquilos y sin aparente remordimiento, perdiendo por completo el control de si mismos.

Estos primeros tres tipos de delincuentes, forman el denominado Trípode Lombrosiano (Atavismo, Morbo y Epilepsia). Lombroso lo explica así: “El Criminal Nato puede ser explicado como un ser atávico que no ha evolucionado, como un primitivo, como un niño: este criminal es idéntico al Loco Moral, el cual es un morbo, un enfermo, un ser que padece un daltonismo moral; el Trípode queda con una explicación única en cuanto que este tipo de delincuentes tienen alguna formas epilépticas que producen disfunciones cerebrales.” El Delincuente Loco, este delincuente es aquel que ha cometido un delito y que luego de entrar en prisión enloquece. Este delincuente tiene tres variantes principales: Alcohólico, histérico, mattoide, en este sentido cada uno tiene sus características específicas en las cuales sobresale el abuso del alcohol, falta control sobre si mismo y una etapa intermedia entre locura y lucidez, respectivamente.

El Delincuente Pasional, es aquel que dejándose dominar por un ímpetu pasional comete un delito, el cual le remuerde la conciencia y del que se arrepiente. El Delincuente Ocasional tiene tres vertientes, de las cuales dependerá su definición y características, pero en general son definidos como aquello que delinquen por una colisión de factores endógenos y la influencia de su situación socio-económica, esta definición esta altamente influenciada por Ferri, los tres tipos de este delincuente son: pseudos criminales, criminaloides y habituales.

Fase Sociológica

Ferri se adentra en el estudio del delincuente enfocándolo desde dos aspectos: el natural y el jurídico. “Desde el plano natural no puede ser delincuente el que no sea anormal, esta anormalidad puede ser congénita o adquirida, permanente o transitoria; morfológica, funcional o por enfermedad”. Desde el aspecto jurídico sólo puede ser delincuente el hombre, en tanto y cuanto vive en sociedad; esto es en tanto posea relaciones naturales, morales y jurídicas con otros hombres, enfocando de esta manera en los factores sociales para explicar la delincuencia. El delincuente, sostiene Ferri, expresa su personalidad en el delito, es decir, siendo el delito la expresión genuina de la personalidad del delincuente, el Código Penal no debe ser un instrumento que opere objetivamente para aplicar una pena proporcionada al hecho cometido, sino que-ante todo-para encajar aquella personalidad en las normas legales en las que debe preverse esta clase de personalidad en orden a la mayor o menor peligrosidad y en orden a la naturaleza y circunstancias del hecho cometido. Ferri afirma que las sanciones no bastan para una eficaz lucha contra la delincuencia y tienen que ser completados con medidas preventivas-Sustitutivos Penales-, los cuales son definidos como medidas destinadas a dificultar el desarrollo de la criminalidad (Ej. el alumbrado de las calles oscuras para evitar los ataques a las personas, entre otros).

### **3.2.3.- FASE JURÍDICA.**

Para llegar a la concepción del delito natural-Garófalo- analiza la existencia de los instintos morales innatos en los distintos conglomerados o raza, que constituyen una especie de bien genético en el individuo, fortalecido por la evolución misma de los pueblos. El delito constituye una violencia de estos instintos o sentimientos morales de carácter altruista. El elemento de inmoralidad necesario para que un acto perjudicial sea considerado como criminal por la opinión pública, es la lesión de aquella parte del sentido moral, que consiste en los sentimientos altruistas fundamentales, o sea, la piedad y la probidad. El delito no es un fenómeno aislado sino que el síntoma de una anomalía moral que existe latente en el hombre que delinque. Para Garófalo la sanción penal debe graduarse según la temibilidad del delincuente, entendida esta como la perversidad constante y activa del delincuente y la cantidad de mal previsto que hay que temer por parte de él. La Peligrosidad sería una característica personal y la Temibilidad la repercusión externa o social de aquella característica.

En relación a la política criminal, aunque esta sigue sin ser considerada una parte científica de las Ciencias Penales y por tanto no es analizada la mejor forma estatal de combatir la criminalidad, es sobresaliente lo plasmado por Lombroso en la quinta edición de El Hombre Delincuente, en donde se agrega un nuevo tomo llamado “Crimen causas y remedios”, y expone la teoría sociológica y exógena del crimen, esta obra se divide en dos partes, la primera de ella se llama Etiología del Crimen y en ella “se analiza la mas pura tradición criminológica”, según García-Pablos de Molina, pero es sobresaliente e importante para nuestro estudio la segunda parte de esta obra llamada Profilaxis Terapéutica, en donde-sobre la base de los substitivos penales de Ferri, estudia los medios estatales preventivos contra los diferentes tipos de crímenes, así como las instituciones penales y como estas pueden influir en la disminución de la criminalidad mediante planes y proyectos a dicho efecto, así como la reforma a las leyes penales para combatir la criminalidad mediante su eficaz represión. Podemos enunciar cuales fueron los principales aportes de esta escuela en cuanto a la Política Criminal:

- Estudios sobre el origen del criminal y de sus formas de solución
- Estudios acerca de la pena y de esta como medio de conservación social
- Critica a las leyes y propuestas de reforma Política criminal de los substitivos penales, colocando especial énfasis en las causas del delito y en estrategias científicas tendientes a su prevención.

#### **3.2.4.- ESCUELA DE MARBURGO O ESCUELA SOCIOLOGICA ALEMANA.**

La figura mas relevante de esta escuela es Von Liszt, quien en el Programa de Marburgo (1882) da origen a esta escuela, cuya teoría de la criminalidad y propuestas metodológicas responden a una actitud ecléctica y realista de compromiso y han sido plasmadas fundamentalmente en su Tratado de Derecho Penal. Fue este autor quien por primera vez uso el Kriminalpolitik, en la concepción contemporánea del término y quien inicio el estudio científico sobre los medios estatales de lucha contra el crimen.

Según esta escuela tres son las causas de criminalidad: los defectos de la personalidad del delincuente, el déficit en los procesos de socialización y la bancarrota de la justicia penal (el cual es psicopatológica e influye directamente en el incremento del crimen y la reincidencia),

siendo entonces-el crimen-un fenómeno social, que esta contemplado y previsto por las normas jurídicas. Dicha tesis pluri factorial fue asumida también por la Asociación Internacional de Criminalística que Von Liszt fundo y que determino hasta la Segunda Guerra Mundial el pensamiento criminológico-penal en Europa y en Estados Unidos. En lo que respecta a la responsabilidad del delincuente, esta se aplica únicamente a los seres humanos “normales”, a quienes se les debe aplicar una pena, no así a los anormales, quienes por razones de seguridad del bien social debe aplicarse una medida de seguridad. En esta escuela se pueden distinguir tres momentos: el momento normativo, constituido por el derecho penal; el momento fáctico, que es el hecho delictuoso y por último, el momento valorativo, axiológico constituido por la política criminal.

Von Liszt propuso en el Programa de Marburgo una ciencia totalizadora del Derecho Penal de la cual deberán formar parte la Antropología Criminal, la Psicológica Criminal y la Estadística Criminal, así como una lucha preventiva y científica contra el delito, es decir, una acción eficaz que se fundamentase en el conocimiento empírico de sus causas, sentando de esta manera las bases de la moderna Política Criminal., la cual sirve, según Liszt como un análisis crítico de la legislación penal y para determinar las directrices de criminalización de conductas o se agravación de penas en algunos delitos. Frente al Derecho Penal y su concepción únicamente represiva del delito y el liberalismo y abstencionismo del Estado ante el problema de la delincuencia se antepone la apertura del Derecho al conocimiento criminológico, la colaboración de los métodos naturales en el marco de la Ciencia Total del Derecho Penal y una política criminal científica y preventiva que incida anticipada y eficazmente en las causas del fenómeno criminal de acuerdo con las premisas del nuevo Estado intervencionista, el cual pondrá mayor énfasis en los intereses de la colectividad, con mayor nivel de conciencia sobre los objetivos del Estado y del Derecho Penal. En este orden de ideas Von Liszt atribuye al Derecho Penal una función de garantía del individuo y limite infranqueable de todo programa social. Los aportes de la escuela Histórica Alemana y en especial de Von Liszt respecto a la Política Criminal son: Se le adjudica haber utilizado por primera vez-en el sentido contemporáneo del termino Kriminalpolitik (Política Criminal). Creación de una ciencia totalizadora del derecho penal, en donde la política criminal tenia un papel preponderante Critica a la legislación penal y reforma del Derecho Penal Política Criminal de sustitutivos penales Sanción penal con objetivos finalistas (rehabilitación del



delincuente) Política Criminal sustentada sobre estudios científicos Programas estatales de prevención de los delitos.

### **3.2.5.- ESCUELA SOCIALISTA.**

Esta Escuela se encuentra inspirada en la Concepción Marxista del desarrollo de la humanidad, cimentada en los países del bloque Socialista, se trata de una Criminología con carácter oficialista que funda sus concepciones en un estudio científico, según sus exponentes, que implica un proceso ininterrumpido de promoción y solución de problemas recogidos como resultado de la investigación. Su objeto de estudio es la delincuencia vista desde distintas perspectivas; así, el Crimen como forma individual, es decir, evidenciada la conducta de una persona con exclusión de las demás -la responsabilidad penal es individual, pero requiere una depuración de las fuerzas sociales-; las Causa y Condiciones del delito, la Personalidad de los condenados, la Prevención de brotes de criminalidad y las Medidas Profilácticas pertinentes. Su sistema jurídico busca ante todo una justicia social y tiene un criterio político que busca la comprensión y mejoras sociales. Esta Escuela introduce el estudio de la motivación en el delincuente y hace la medición punitiva con base en factores objetivos y subjetivos, desde luego la lista de factores subjetivos la amplia, y a más de esto, no solo reconoce la atenuación punitiva derivada de ambos factores sino que llega también a admitir la exclusión de responsabilidad. El mérito principal de esta escuela radica en introducir el concepto de "Función Social del Derecho", en el cual, la Ley aparece como el mejor mecanismo para lograr una justa composición y un equitativo desarrollo de la sociedad. Respecto a la Política Criminal plantean: Proponen que la Política sobre criminalización de conductas este adscrito a una Institución Gubernamental creada a dicho efecto El cumplimiento de la Política criminal es un compromiso de la sociedad en su conjunto La pena re socializa y rehabilita al delincuente, por lo tanto elimina-según sus autores-el estigma de delincuente Control social informal como mecanismo para prevenir los delitos

### **3.3.- POLÍTICA CRIMINAL, DEFINICIÓN.**

Existen una infinidad de definiciones de Política Criminal, las cuales dependerán de múltiples factores como lo son: la ideología del autor, momento histórico, sistema político, país, sistema económico, entre otros, enunciaremos algunas de ellas y finalmente expondremos la visión del grupo respecto a que debe entenderse como Política Criminal.

Feuerbach define Política Criminal como la reforma regular de la legislación penal, en provecho del bien común. Política Criminal es Política de legislación penal. Asimismo la definió como el conjunto de métodos represivos con los que el Estado reacciona contra el crimen. Göppinger dice que Política Criminal es una ciencia que se ocupa de la política de reforma del derecho penal y de la ejecución de la lucha contra el crimen por medio del derecho penal.

Von Liszt definió la Política Criminal como el conjunto sistemático de principios-garantizados por la investigación científica de las causas del delito y de la eficacia de la pena, según los cuales dirige el Estado la lucha contra el crimen por medio de la pena y de sus formas de ejecución. Política Criminal es el conjunto de criterios determinantes de una lucha eficaz contra el delito.

Jiménez de Asúa la define como el conjunto de principios fundados en la investigación científica del delito y la eficacia de la pena, por medio de los cuales se lucha contra el crimen valiéndose tanto de los medios penales (pena) como de los de carácter asegurativo (medidas de seguridad).

Dichas definiciones tienen una visión de Política Criminal en donde sobresale el combate a la delincuencia únicamente mediante la represión de la misma, es decir, los métodos de lucha eficaz contra el crimen eran únicamente la pena y la medida de seguridad, siendo estas expresiones del *iuspuniendi*, no se visualizaba como expresión de una política de estado, en donde se articularan acciones represivas con otras de carácter preventivo o penitenciario.

Manuel López Rey y Arrojo dice que la Política Criminal se ocupa de reducir la criminalidad al mínimo soportable como parte de la política general del Gobierno. Marc Ancel dice que Política Criminal es la reacción organizada y deliberada de la colectividad contra las actividades delictuosas, desviadas o antisociales, mientras que para Kleinsrod es la ciencia de la legislación

Bustos Ramírez la define como el poder de definir los procesos criminales dentro de la sociedad, y por tanto de dirigir y organizar el sistema social en relación a la cuestión criminal. Manzini la define como la doctrina de la posibilidad política-la realidad alcanzable-con relación al fin de la prevención y de la represión de la delincuencia.

Elena Larrauri Pijoan dice que la Política Criminal son las decisiones sobre como las instituciones del Estado responden al problema denominado criminalidad (delincuente, victima, delito) y a la estructuración y funcionamiento del sistema penal (agentes de policía, Derecho Penal, sistema de justicia penal e instituciones de castigo).

Por otra parte Lucien Nouwynck, define la Política Criminal como el conjunto de medidas de carácter penal o no, tendientes a asegurar la protección de la sociedad contra la criminalidad, a regular debidamente el tratamiento a los delincuentes y a garantizar los derechos de las víctimas.

Creemos que en virtud de lo anterior estamos en la capacidad de dar nuestra definición como grupo acerca de que debe entenderse como Política Criminal: Es aquella parte de las Ciencias Penales que determina estatalmente cuales son las conductas sociales que deben ser criminalizadas, la pena (o medida de seguridad) que se debe aplicar (sanción penal o civil o administrativa), determina la implementación de programas o proyectos en conjunto con la sociedad, con la finalidad de prevenir la delincuencia (aumentando el nivel y cobertura educativa, acceso a la salud, disminuir el desempleo, etc.) determina las medidas para resocializar al delincuente e integrarlo a la sociedad, y norma la configuración del sistema penal.

### **3.4. OBJETIVO.**

El objeto de la Política Criminal, como las demás áreas del derecho, ha tenido una evolución que ha respondido a fenómenos sociales, económicos y políticos determinados, esto es claro al sostener que inicialmente, el único fin de la Política Criminal era combatir el crimen, mientras que hoy en día regula además aspectos de prevención y represión del delito, así como de tratamiento de las consecuencias del delito y la reintegración del criminal a la sociedad. El objetivo de la política criminal esta determinado por dos factores, el primero basado en el tipo de Estado, tratándose de un estado Totalitario el objetivo es la disminución de la criminalidad mediante represión penal, por el contrario si nos encontramos ante un Estado democrático, el objetivo será la prevención delincencial a través de los controles informales y la calidad de vida de la sociedad; el segundo factor son las decisiones del poder político o económico, el cual en la mayoría de los casos establece como y cuales son los bienes jurídicos que deben protegerse.

Para Von Liszt el objetivo de la Política Criminal es la máxima eliminación de las penas cortas de prisión y el frecuente uso de la multa; la aplicación de la condena condicional donde fuere practicable; la ejecución de medidas educativas para jóvenes delincuentes; la atención primordial a la naturaleza del criminal y de sus motivaciones; la consideración del Estado peligroso; la profilaxis de la inclinación criminal en el desarrollo (habitualidad y aprendizaje criminal); formación profesional del personal penitenciario y del de la administración del Derecho Penal; la recepción de medidas de seguridad para aquéllos supuestos en que lo aconsejaba el estado mental o la posibilidad de readaptación o corrección del delincuente.

Según Binder el objetivo de la Política Criminal, se encuentra orientado a determinados conflictos, los cuales son aquellos que por una decisión de poder que también forma parte de la Política Criminal, han sido catalogados como delictivos y sujetos a penalidad por medio de la ley, en ese sentido la Política Criminal se encuentra auto limitada por una definición previa de los conflictos, en consecuencia abarca tanto aspectos normativos como institucionales”. La política criminal, a nuestro criterio tiene como objetivo único el combate a la criminalidad mediante la represión y prevención del fenómeno, dentro de cuyas acciones se enmarcan:

- Determinar aquellas conductas que lesionan bienes jurídicos y por tanto deben ser criminalizadas, cumpliendo así el principio de mínima intervención.
- Disponer que tipo de sanción penal es más adecuada, valorando el efecto de la pena de prisión y las sanciones de carácter administrativo.
- Prevención de la criminalidad mediante programas sociales (educativos, de salud, laborales) y de prevención estatal (situacional, etc.)
- Decisiones acerca de cómo re socializar a la persona que ha cometido un delito e integrarlo a la sociedad
- Organizar y coordinar a las diferentes instituciones gubernamentales y no gubernamentales para el combate a la criminalidad
- Combatir la criminalidad mediante el respeto a la libertad, la justicia y la igualdad como proclaman las normas Nacionales e Internacionales
- Articulación de la Política Criminal como parte de la Política Social del país.

### **3.5.- CARACTERÍSTICAS.**

#### **3.5.1.- LA POLÍTICA CRIMINAL ES UNA CIENCIA.**

Existen aun sectores de la doctrina que ven en la política criminal una rama subordinada de la Política General del Estado y otros que la ven como el arte de escoger los medios preventivos y represivos para la defensa contra el crimen. Otro sector de la doctrina no le conceden independencia de la Dogmática Penal y existen otros que la ven como una parte específica dentro de la Criminología,

En este sentido, somos del criterio que la teoría que dispone que la política criminal es un arte no es acorde con la definición de este termino, puesto que el arte es un sistema arbitrario, subjetivo y no científico de la determinación de las cosas, y la Política Criminal parte de estudios científicos (reales y comprobables), para decidir sobre como combatir la criminalidad. En relación a la teoría que supone que la Política Criminal es una rama de la Dogmática Penal o de la Criminología es notable tenerla como cierta en el solo sentido que se relaciona con ellas para luchar contra el crimen, pero ello no puede llevar a considerarla una parte de ellas. Finalmente somos del criterio que la Política Criminal es una ciencia, ello debido a que en primer lugar posee un método estudio (científico-social), en segundo lugar posee un objeto de estudio (combate a la criminalidad), posee principios rectores (legalidad, dignidad humana, coordinación interinstitucional, entre otros) y finalmente sus resultados (decisiones para combatir el crimen) se sustentan en la realidad social, lo cual los hace comprobables.

#### **3.5.2.- POLÍTICA DE ESTADO.**

Una Política Criminal implica una serie sistemática, cohesionada y consistente de decisiones para combatir el crimen y no disposiciones aisladas sobre el mismo, debe ser un programa de acción de una autoridad o al resultado de la actividad de una entidad investida de poder público y de legitimidad gubernamental. La Política Criminal es de carácter estatal puesto que es la concepción y aplicación de planes por parte del Estado y otros organismos de eficacia pública para combatir la criminalidad mediante sanciones penales (medidas de seguridad y penas) y medidas no penales (preventivas sociales, situacionales, etc.) Vital importancia cobra la participación de la ciudadanía en el compromiso de disminuir a la menor expresión tolerable el crimen, así como los estudios científico-sociales que sirvan como

fundamento de la decisión criminal, la cual debe emanar de aquel órgano estatal encargado de estudiar los fenómenos criminales y planear la mejor forma de combatirlos.

Finalmente es importante resaltar que la Política Criminal es una política de Estado- tal y como ya quedo explicado-no una política de Gobierno, es decir, la política criminal debe mantenerse no obstante los cambios en las autoridades temporales que ejercen funciones de poder publico, en tal sentido su aplicación y desarrollo debe ser constante en el tiempo y no cambiar conforme cambia el partido en el Gobierno.

### **3.5.3.- LA LIBERTAD COMO UNA CARACTERÍSTICA FUNDAMENTAL DE LA POLÍTICA CRIMINAL.**

Aunque la mayoría de los Estados contemporáneos ven la intervención penal a través de sanciones privativas de libertad (pena o medida de seguridad) como la mejor forma de combatir la criminalidad, una política criminal debe usar la sanción penal como la ultima forma para combatir el crimen, debido a que ésta fundamenta sus decisiones en la libertad de los individuos, debido a ello no puede partir del hecho de desconocerla y convertir a las personas meros instrumentos de tutela. Desde este punto de vista, la política criminal no puede tomar como punto de partida la separación entre buenos y malos, entre los que están determinados para el crimen y los que no, sino que debe fundamentarse en una relación libre entre las personas y el sistema, en el sentido de que este último está al servicio de la persona para su seguridad, protección y bienestar, ya que es el reconocimiento de la humanidad el origen y fin de la actividad del Estado.

### **3.6.- PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA CRIMINAL.**

En cualquier Estado es innegable que las decisiones que se adopten en el ámbito de la política criminal, deberán estar limitados por una serie de principios rectores, que provengan de la más alta jerarquía del orden jurídico y que desempeñen la función limitadora del poder estatal general y del poder penal en especial. En tal sentido, el control social formal (criminalización de conductas), el proceso de reforma de leyes y planes preventivos de la criminalidad deberá respetar una serie de axiomas fundamentales forjados por el hombre, que se producen luego de una lucha del hombre y de la sociedad en su conjunto por ellos, que permiten encausar el derecho penal por senderos de justicia y seguridad jurídica, posibilitando de esta manera una

alto grado de racionalización y sistematización teórico-práctica tanto del sistema penal, como de las ciencias penales.

Luego de un análisis doctrinario, así como jurídico y luego de valorar los enfoques hemos logrado seleccionar los que a nuestro criterio son los principios mas importantes que deben regir la política criminal de un Estado, aun y cuando muchos autores nieguen la necesidad de estos ya que propugnan la teoría que la Política

Criminal al no ser ley en el sentido formal no debe respetar mas que sus objetivos, lo cual no compartimos, ya que esta debe respetar principios no solo penales, sino también constitucionales los cuales forman parte de la actividad propia del Estado(dado que la actividad legislativa se traduce en política criminal en el plano normativo) y sin los cuales se incentivaría la arbitrariedad por parte de este. Los principios más importantes se estudiaran en los siguientes apartados.

### **3.6.1.- PRINCIPIO DE DIGNIDAD HUMANA.**

Este principio es el reconocimiento del hombre como centro y finalidad de toda la actividad estatal y la aceptación de la primacía de aquel en virtud de dicha condición, por ende la política criminal-como actividad estatal-supeditada a la realización del ser humano en toda su extensión y capacidad. Basile la define como el rechazo de toda visión totalizadora de la vida social, en especial el rechazo de la idea de organismos colectivos que tengan fines o vida superiores a las de los individuos que los componen.

La Jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional ha afirmado que la dignidad humana es el derecho fundamental que protege las condiciones que sirven de soporte y posibilitan la existencia de los demás derechos integrantes de la esfera del hombre, y se halla garantizada por nuestro ordenamiento jurídico positivo desde la Norma Suprema, reconocimiento que engendra para el Estado el deber de respetar las vidas humanas y el deber de protegerlas frente a los ataques procedentes de otros particulares.

Este principio es el objetivo de la política criminal en el sentido que la seguridad jurídica, la libertad y todos aquellos bienes jurídicos que deben ser protegidos por la Ley Penal (expresión de Política Criminal) tienden a lograr la realización de todo ser humanos en todas sus expresiones, por un lado la protección real y efectiva en los ciudadanos y por otro, la resocialización de los delincuentes, en ese sentido, la pena debe tener como estructura

fundamental "la medida de la dignidad de la persona humana que implica necesariamente que el hombre es un fin en sí mismo y por tanto no puede ser instrumento del Estado para la consecución de sus fines"<sup>36</sup>, lo cual no implica que se debe buscar aumentar las penas para "eliminar sistemática y legalmente a todos los delincuentes, sino mas bien que la dignidad humana de la pena y del delito provea de una forma eficiente de educación y resocialización". El reconocimiento la dignidad humana en nuestra Constitución se basa en una concepción antropocentrista (como ya se dijo) que esencialmente significa dos cosas: una, que el Derecho es obra del hombre, por otra parte el Derecho esta al servicio único y exclusivo de este. Es claro que la dignidad humana comprende la afirmación positiva del pleno desarrollo de la personalidad de cada individuo y a este como fin de la actividad del estado, ello no implica una simple existencia psico-biológica, sino más bien una existencia propia de su calidad humana, en la que obviamente el entorno ambiental o ecológico desempeña un papel primordial. Regulación Jurídica Este principio esta ampliamente reconocido por la Constitución y las leyes secundarias, si como por los Tratados Internacionales.

A nivel de tratados-especialmente los referentes a la Protección a los Derechos Humanos-reconocen y disponen como el espíritu humano que los inspira, ya que la mayoría de ellos lo anuncian en el preámbulo a cada tratado y las normas contenidas en el son generalmente un desarrollo de los elementos que este principio contiene, así la DUDH dice Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana; Considerando que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana; el Art. 1 reza Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros; el Art. 22 Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

A nivel regional la CIDH dispone en su preámbulo que La libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales



e inalienables de todos los miembros de la familia humana; el Art. 1 dispone que Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia deben comportarse fraternalmente los unos con los otros. Por su parte el PIDCP en su preámbulo dispone conforme a los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas, la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables y Reconociendo que estos derechos se derivan de la dignidad inherente a la persona humana, y su Art. 10 No. 1 dice toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano. La Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (CTPCID) reconoce que el derecho a la protección contra estas penas emana de la dignidad inherente de la persona humana.

En el sistema regional encontramos que la CADH, en su Art. 5 No.1 (Derecho a la Integridad Personal) dice toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano; el Art. 6 No.2 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre) el trabajo forzoso no debe afectar a la dignidad ni a la capacidad física e intelectual del recluso. En el preámbulo de la DADDH40 se dispone que todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos y Si los derechos exaltan la libertad individual, los deberes expresan la dignidad de esa libertad y los derechos ahí prescritos son un desarrollo de cada elemento que integra la dignidad humana. En el preámbulo de la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura(CIPST) reafirmando que todo acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes constituyen una ofensa a la dignidad humana y las disposiciones están orientadas a dicha protección por los Estados partes.

### **3.7.- MODELOS DE POLÍTICA CRIMINAL.**

La Política Criminal, es una ciencia donde se relacionan conflicto, poder, violencia y estado, así durante la historia y atendiendo a la forma cómo se han articulado dichos elementos la Política Criminal ha adoptado características especiales, cada modalidad en la articulación de dichos elementos es denominada modelo.

Un modelo es-por definición-una aproximación a lo observado. El modelo debe reunir ciertas características para ser considerado tal, entre ellas tenemos: simplificador, globalizar la materia tratada y evitar reducciones demasiado unilaterales; aproximativo, encierra en sí el germen de su refutación con lo que posibilita el avance científico, y; abstracto, pone en tela de juicio a la realidad misma, en su diversidad concreta, e intenta despegarla del automatismo de lo cotidiano. El modelo debe respetar ciertas reglas: las de coherencia lógica (criterio de validez interna) y de adecuación a la realidad (validez externa). Como veremos mas adelante, la forma en como se estructure el modelo de Política Criminal, dependerá del Estado de que se trate, de cómo este vea el problema de la criminalidad y de cómo intente disminuirla-o hasta eliminarla-, en aras de ello los modelos retoman el nombre del tipo de Estado que los implemente.

Sin embargo no hay unanimidad entre los autores para determinar con exactitud cuantos modelos han existido durante la historia y cuales son sus características, así por ejemplo Mireille, Delmas y Marty, en su libro “Modelos Actuales de Política Criminal”, cita los siguientes modelos: Social Liberal, Autoritario y Totalitario. Por su parte Edgar Alberto Amaya Cobar, en “Revista Bases para la Discusión sobre Política Criminal Democrática” hace referencia a dos modelos, los cuales se retomarán para el presente estudio: Modelo Autoritario y Modelo Democrático o Liberal. En política criminal, el esquema propuesto depende de estas cuatro relaciones fundamentales:

- Infracción-respuesta social
- Infracción-respuesta estatal
- Desviación-Respuesta social
- Desviación-Respuesta estatal
- Política Criminal

El primer modelo, el sistema de política criminal es puramente estatal. Se denomina modelo Estado autoritario (EA), ya que tanto desviación como infracción dan lugar a una repuesta estatal dominante. El segundo modelo es, por el contrario, social en sus respuestas. Sin embargo, volvemos a encontrar que se distingue entre infracción y desviación, lo que, por suponer que el acto incompatible con las normas del grupo (infracción), queda delimitado

con respecto al estado de no conformidad (desviación), parece evocar una organización de tipo estatal. De ahí el nombre de Sociedad peri-estatal, pues la sociedad civil, ante la inhibición del Estado, asume sus responsabilidades frente al fenómeno criminal, siguiendo un procedimiento calcado del estatal, precisamente porque la reacción social no es, en este caso, sino un sustitutivo de la estatal. Los modelos mixtos evocan la idea de un binomio Estado-Sociedad, en el que el Estado no impone ni la orientación ni el control de todas las respuestas al fenómeno criminal, sino que abandona una parte de ellas a la sociedad civil. En realidad esta concepción mixta no es concebible más que en el modelo tres, según el cual el Estado interviene en materia de infracciones y admite que la respuesta frente a la desviación sea predominantemente social. Es el modelo mixto de Estado-sociedad liberal. El último modelo es, por el contrario, difícil de imaginar, y de hecho no se corresponde con ningún sistema real, pues se remite a la paradójica situación de un Estado que, aun admitiendo distinciones entre infracción y desviación se desinteresaría de aquélla para limitarse a responder sólo a ésta. En un sistema tal, el Estado se desentiende de los hechos incompatibles con las normas sociales, abandonándolos a la venganza o a la mediación del grupo, mientras asume el tratamiento del Estado de no conformidad constitutivo de la desviación, pero sin incluir dentro de ella a la desviación nacida de la infracción, pues en ese caso se confundirían las dos nociones en un concepto único. Este modelo, que podríamos denominar Estado-sociedad terapéutica-social. Tenemos un modelo puramente estatal, que denominaremos Estado Totalitario, en la medida en que la negativa a distinguir entre infracción y desviación aboca una respuesta estatal casi-continua frente al fenómeno criminal globalmente considerado.

El último modelo evidencia una naturaleza netamente social: la sociedad útil no pretende subrogarse en el lugar del Estado que se inhibe, sino que asume por si sola la respuesta al fenómeno criminal en su totalidad.

### **3.7.1- MODELO ESTADO AUTORITARIO.**

Este modelo se fundamenta en el principio de Autoridad, que según Osorio se define como la potestad que tiene una persona-en este caso el Jefe de Estado o de Gobierno, según se trate-para dictar leyes, aplicarlas o ejecutarlas, imponiéndolas directamente a los demás, lo que a la postre implica una situación de subordinación del resto de las personas a lo que aquel

disponga, mande y ejecute. De ahí que la libertad y la seguridad quedan también sometidas a dicho principio. Este modelo se caracteriza por cuatro elementos fundamentales:

- Concentración del ius puniendi en manos del Ejecutivo
- Refuerzo de los medios represivos en el combate a la criminalidad
- Altos niveles de violencia institucional
- Intervención del Estado en amplias esferas de la vida social

La concentración del ius puniendi en manos de un solo órgano, institución o ministerio, generalmente en el Órgano Ejecutivo, es decir, ninguna otra institución interviene en el combate a la criminalidad, es únicamente este Órgano es quien crea, dirige y ejecuta la Política Criminal, lo que produce una visión parcializada del problema y la pérdida de insumos necesarios para disminuir la criminalidad, como lo serían aportes de otros Órganos, así como de la sociedad civil. Esta concentración del poder en el Ejecutivo se produce en primer lugar por la inexistencia de controles inter-orgánicos, ello como consecuencia de la visión parcializada del problema que ya fue aludida y en segundo lugar, porque existiendo algún tipo de controles en el ejercicio del poder, se encuentran anulados o marginados. Ello deja sin efecto el principio multitangencial o de cooperación inter-institucional.

La concentración del ius puniendi, bajo este modelo provoca que la Política Criminal fortalezca los medios represivos como única respuesta al fenómeno de la criminalidad, lo cual implica que el Estado endurezca aquellas instituciones de combate directo a la criminalidad, como lo son la Policía y en otros países la Fuerza Armada. Ordinariamente a la Policía se le asignan dos funciones: preservar el orden público interno y luchar contra la criminalidad, esta última misión se descompone a su vez en dos tareas, la de prevenir la ocurrencia de conductas delictivas o desviadas y la de reprimirlas, en esta última tarea, la policía solo debe actuar como auxiliar de la justicia penal. En el caso de la Fuerza Armada, en algunos países, como es el caso de Latinoamérica y algunas regiones de África, como Sudán, le son asignadas las funciones de combate a la criminalidad y preservación del orden público.

### **3.7.2.- MODELO ESTADO TOTALITARIO.**

Englobar en un solo movimiento a todos los comportamientos de rechazo de las normas, acumularlos sin distinciones entre infracción y desviación para imponer un único modo de pensamiento y de acción, hasta el punto de que los hombres, convertidos en intercambiables, puedan confundirse en un cuerpo único perfectamente homogéneo, es en un inicio difícil, mas aun cuando un Estado se fija tal programa o se denota de tales medios, el modelo de política criminal se transforma en totalitario, cualquiera que sea la ideología que le inspira. Modelo puramente estatal, no distingue entre infracción y desviación, por ello da una respuesta estatal frente al fenómeno criminológico globalmente considerado. Si solo contempla la infracción, será llamado Estado justiciero; si únicamente contempla la desviación, será llamado Estado terapéutico. El acto incompatible con las normas no es, en este caso, sino un incidente sin importancia en sí mismo, pero que revela un inaceptable estado de disconformidad. El fenómeno de “reducción” se produce aquí en sentido inverso a la infracción queda diluida en la desviación, que se ha convertido en el punto de referencia principal. Sub-Modelo Estado Justiciero

Si las relaciones alternativas se desarrollan esencialmente a través de la variante penal las relaciones complementarias presentan cierto particularismo, que se manifiesta desde dos puntos de vista:

1. La relación con la ley (analogía): es significativa en si misma. La técnica jurídica suministra al estado, preocupado por asegurar la represión uniforme de todo comportamiento no conforme a norma, un instrumento ideal: el método llamado de la interpretación por analogía. Este método consiste en resolver un caso penal no previsto por la ley atendiendo a su espíritu latente y tomando como punto de partida la similitud del caso dado con otro que la ley ha definido o previsto en su texto, y en los casos extremos, recurriendo a los fundamentos del ordenamiento jurídico tomando en su conjunto, a partir de esta definición se pueden concebir dos tipos de analogía: la analogía legal, que consiste en razonar sobre un caso dado a partir de una regla legal existente que rige un caso semejante y que se va aplicar mas allá de su marco normal de aplicación, y la analogía jurídica que es mucho mas extensiva puesto que no depende de las previsiones forzosamente discontinuas de la ley, y que es la fuente inspiradora del espíritu general del sistema represivo: El juez no se basa en un texto

mas o menos próximo al caso que se juzga, si no que busca la ética política, religiosa o social en que se inspira el derecho de su país y crea, por si mismo, la incriminación ausente o la penalidad. Esta segunda concepción, que libera al Estado de cualquier servidumbre legal, es la preferida por el modelo totalitario del tipo justiciero. Esta corriente puede también tomar la forma teocrática del integrismo, según la cual el Derecho debe expresar la ley religiosa y revelada.

2. La relación con las instancias sociales: son igualmente significativas en este modelo totalitario, en el que el Estado opta deliberadamente por la ruptura con el delincuente, lo que se manifiesta en el frecuente recurso a la pena capital o a los distintos castigos corporales. Este modelo excluye también a la víctima y al grupo social de la respuesta propiamente dicha, la ley del talión en los países islámicos puede, no obstante, aparecer como una referencia a la víctima. Por otro lado, si el grupo social queda, en principio, excluido del proceso, es, cuando, menos, invitado a meditar sobre la pena, ejecutada a menudo en público, y a partir, en cierta medida antes del proceso, a trabes de la denuncia, obligatoria por principio. Sub-Modelo Estado Terapéutico Una posible forma de concebir el estado terapéutico es la que se deduce de los principios de defensa social, y según los cuales la infracción se vería reemplazada por un índice antisocial y la pena por una medida de defensa social, que puede tener carácter coercitivo. Dicho de otro modo, la respuesta estatal se dirigirá a la desviación, no a la infracción como tal, y la coerción de la medida de defensa social será de la misma naturaleza que la inherente a la hospitalización de un enfermo infeccioso, al internamiento de un enajenado en un hospital psiquiátrico o a la ejecución obligatoria de los deberes escolares de un niño.

### **3.7.3.- MODELO ESTADO SOCIAL LIBERAL.**

Este es un modelo mixto en el que el Estado no impone orientación y control sobre las respuestas al fenómeno criminológico, sino que deja una parte de ellas en mano de la sociedad civil, en este modelo, el Estado deberá intervenir en materia de infracciones, dejando la desviación a la sociedad civil. Se caracteriza por:

Estado interviene solo en infracciones cometidas, es decir, en conductas que efectivamente comporten una lesión a un bien jurídico

□ Aumento de la intervención de la sociedad civil en la creación y ejecución Política Criminal

□ La Libertad como eje transversal de la Política Criminal Clásica en el mundo occidental, esta primera corriente, que legitimaría la dominación legal, se inspira netamente, en la ideología liberal del s. XVIII y XIX. Su valor de referencia, la libertad, se encuentra doblemente garantizada por la estructura del modelo: por la distinción entre infracción y desviación y por la limitación del alcance de la intervención estatal al solo campo de la infracción. La parte mas visible de la política criminal del modelo liberal se manifiesta a partir de la respuesta a la infracción, respuesta estatal que constituye el objeto de los proceso de derivación lineal o circular; la derivación lineal determina, partiendo de las relaciones alternativas, y da la pauta a la aparición de las siguientes variantes: penal, administrativa, civil y de mediación.

a. Variante penal: se puede estudiar a través de los conceptos jurídicos clásicos, producto de las técnicas del Derecho Penal y Procesal Penal, desarrollados no solamente sobre los ordenamientos nacionales sino también en los acuerdos internacionales.

b. Variante administrativa: se limita a la respuesta frente a la infracción, derivada de la relación fundamental (Infracción-respuesta estatal), implica que más allá de una simple colaboración con el sistema penal, la administración va a gozar de competencia para aplicar sus propias sanciones al infractor.

c. Variante civil: muchos se consideran víctimas al margen de cualquier asunto penal y, a la inversa, otros muchos, cuyos asuntos no han sido planteados ante los tribunales respectivos, y revelan comportamientos que podrán depender del sistema penal: en el fondo es evidente que el ciudadano común no hace distinciones entre un asunto civil y uno penal. Esta variante puede funcionar según la regulación ordinaria de los procedimientos de responsabilidad civil, pero también aparece bajo formas específicas. Tanto si la variante civil toma la forma clásica de un proceso civil como si adopta la novedosa formula del recurso de petición de indemnización al estado, es preciso, todavía, calibrar su dimensión real, a través de las relaciones complementarias con las otras instancias estatales y, posteriormente, con las sociales.

d. Variante de mediación: definida como mediación, supone que entre las partes que se enfrentan interviene siempre un tercero. El proceso de mediación es, al respecto, más flexible, pues lo esencial es llegar al acuerdo, a la reconciliación. El único y declarado fin es el de resolver el conflicto. Se tratara en la mayoría de los casos, de un proceso puramente privado, no controlado por El estado, y, por tanto, característico de una relación “infracción-respuesta social”, propia de un modelo político-criminal distinto.

La política criminal es en este modelo estatal, un juego mucho mas complejo, en el que se enfrentan relaciones de fuerzas múltiples, complementarias o contradictorias, interviniendo factores económicos y culturales que se asocian o se oponen al aspecto político concluyendo finalmente en la respuesta estatal a la infracción. Toda respuesta político criminal se vuelve estatal por la formulación legal que se hace de ella, las instancias de control que la ejecutan y las decisiones de esas instancias especialmente la Policía y la administración penitenciaria. La legitimidad del uso de la coacción que realiza el Estado a través de la política criminal, no puede ser la misma en todos los modelos, aun siendo estos estatales, debido a que su estructura es diferente entre sí, cuando se enfrentan a la infracción y desviación. A diferencia de los modelos estatales, cuya unidad nace de tener un núcleo común que es el Estado y de dar una respuesta estatal al problema criminal, los modelos sociales que, de acuerdo con la definición adoptada, excluyen cualquier respuesta del Estado, son mucho más variados. Estos modelos sociales se caracterizan por a. Son sustitutivos del estado por parte del cuerpo social b. Absoluta independencia del estado y sin referencia alguna al mismo.

#### **3.7.4.- MODELO SOCIEDAD DE VIGILANCIA CONTINUA**

La imagen del estado, básica en los modelos estatales y perceptibles en el modelo peri-estatal, desaparece este último modelo de vigilancia continua. Desaparece por si misma, en la sociedad sin estado. Pero además, en las grandes ciudades industrializadas, en las que el estado esta presente, también su imagen puede desaparecer, aunque como en un sueño, el sueño de los que querían olvidar al Estado. Vivida o soñada la desaparición del Estado, surge debido al carácter simplificado del modelo. Existe una respuesta única para la infracción, desviación. Es en efecto, el Estado de Derecho el que hace posible una definición previa y delimitada de una infracción distinta de la desviación, pues solo el estado de derecho, debido



a la utilización de conceptos abstractos, en especial el de la personalidad jurídica, puede captar más allá de la diversidad existente las grandes categorías jurídicas:

1. Sub-modelo vindicativo: la venganza hoy día se confunde a menudo, con la autodefensa en su forma externa de justicia privada. Como Tal se encuentra descrita en una especie de prehistoria de la justicia penal, extravagante y destructora, que representa, con la escalada de la venganza, la imagen misma de la violencia sin límites, amenaza muy real en el primitivo universo, amenaza que solo el sacrificio de un inocente o el castigo legal del culpable permita reprimir.

2. Sub-modelo comunitario: Basado precisamente en una relación de identidad entre los miembros de un grupo estrechamente único, de una pequeña comunidad de personas, el sub-modelo comunitario, muy conocido en las sociedades sin Estado y reavivado por la corriente liberal tiende también a sobreponerse a los modelos estatales desde el momento en que estas que pequeñas comunidades de personas se incorporan dentro de los propios estados. Este modelo sociedad de vigilancia continua posee naturaleza totalmente social, la sociedad civil asume por si sola la respuesta al fenómeno criminológico, no por sustitución como en el modelo de sociedad estatal, sino que se adueña de las funciones. También concibe la infracción y la desviación sin distinción. Será una sociedad vindicativa si de una desviación se produce una infracción. Por ejemplo, en la venganza, cuando una deuda genera una contra ofensa. Por el contrario si la respuesta social se concentra en afrontar cualquier desviación con el objetivo que el individuo se integre o reintegre al grupo social será una sociedad comunitaria.

En los modelos de Estado totalitario y sociedad en vigilancia continua, la política criminal pierde todo sentido y función y pueden incluso llegar a convertirse en lo que se conoce como Modelos 0 (cero), que son la Utopía libertaria, en la que los valores juegan un papel determinante, una visión utópica, en la que el fenómeno criminológico provocaría la reacción espontánea del individuo, interna, sin presiones externas o colectivas, no contemplándose respuesta estatal ni social. Por otra parte la Utopía totalitaria, es en la que la presión externa es tan fuerte que logra eliminar toda desviación y todo comportamiento de rechazo a las normas, es decir, un orden impuesto. En resumen en la utopía libertaria, desaparece la política criminal no habiendo ningún tipo de respuesta social ni estatal y en la utopía totalitaria

desaparece el fenómeno criminológico. Adicionalmente podemos mencionar lo que se ha dado en llamar el modelo de la Anomia, bajo el cual, aun existiendo política criminal, hay ausencia de valores subyacentes a la norma, un distanciamiento entre valor y norma excluye también la infracción y la desviación; la ausencia de valores supone ausencia de fundamento de la norma.

## **CAPÍTULO IV**

### **SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA Y POLÍTICA CRIMINAL.**

#### **4.1.- POLÍTICA CRIMINAL, SEGURIDAD PÚBLICA Y SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA.**

En su concepción más común la palabra Política denota desconfianza y escepticismo, lo que provoca un significado contrario a su esencia, ya que se le relaciona con una actividad demagógica principalmente desarrollada por los políticos que buscan un puesto por medio de la manipulación de los sentimientos patrios. La política de forma genérica hace referencia a “la traza o arte para conducir y resolver un asunto o se emplean los medios para alcanzar un fin determinado.” A partir de esta definición podemos entender que la política se refiere a cualquier actividad encaminada a lograr un fin, ya sea resolviendo un conflicto u obteniendo el resultado deseado, por lo que algunos autores establecen que la política se encuentra en toda actividad social colectiva formal o informal, pública o privada pues ésta abarca todas y cada una de la actividades humanas de cooperación y conflicto dentro de las sociedades.

Sin embargo en base al estudio de nuestra materia existe un criterio unificador de lo que es política el cual hace referencia “a la forma de gobierno del Estado, y que está relacionada con la gestión, desde una determina esfera de poder, de los asuntos públicos, se presenta a través de muy diversas manifestaciones atendiendo a la parcela de actividad objeto de su administración”. Por lo tanto independientemente de cómo se contemple a la política, ya sea en su significado más amplio como cualquier actividad social colectiva o bien como una actividad propia y exclusiva del Estado, la política representa la búsqueda de un fin común para la colectividad cumpliendo así con uno de sus objetivos primordiales, el bienestar del ser humano en sociedad. Sin embargo no podemos olvidar que es el Estado a través de su gobierno el único que cuenta con una infraestructura lo suficientemente fuerte para “ hacer cumplir ciertas reglas, para respaldar ciertas decisiones y para garantizar que se siguen ciertas políticas”, todo esto mediante la coacción, que aunque no siempre es necesaria, pues también se echa mano de la persuasión o de la aceptación pasiva por rutina u otros medios que son permitidos de forma exclusiva al Estado, por lo que únicamente se considera política las decisiones respaldadas por la fuerza que ejerce dicho Estado.

## **4.2.- POLÍTICA GENERAL Y POLÍTICA SOCIAL.**

“Cuando aparece el hombre en sociedad, inherente a éste viene la indispensable formación del estado así denominado.” Es decir, la formación de toda sociedad tiene como punto de partida la consecución de un fin común, que va desde la distribución del trabajo hasta la organización social y control de su comportamiento, sin embargo, la simple organización que se hace a nivel social no es suficiente pues “el hombre por sí solo no puede regular su conducta y la de los demás”. Tal afirmación parte de la idea de que en toda sociedad duradera es necesaria la creación o designación de una autoridad que vele por lo intereses colectivos, por parte de los mismos ciudadanos, siendo la única fuerza capaz de solucionar las disputas que se dan entre sus miembros, así como de la distribución y gestión de los recursos para cada actividad, conformándose así el Estado.

El Estado es una forma que ha creado la misma sociedad y que el interés del primero es organizarse en sus diferentes áreas o aspectos de composición como lo son su territorio, gobierno y población. El Estado por ser una creación humana se encuentra dotado de una serie de funciones y facultades, las cuales se realizan como parte de una Política General o Social emprendida por el mismo Estado como parte de su gobierno para garantizar el bienestar y seguridad de la colectividad, pues la Política es concebida también como el arte de gobernar. La Política General o Social se concibe como la ciencia encargada de establecer las funciones y alcances del Estado, en el ejercicio de su gobierno respecto de la aplicación de los programas y medios adecuados en la consecución de un fin determinado, dirigido a promover el bien público en cada una de las diversas áreas en que se manifiestan. Así, habrá tantas políticas como fines tenga el Estado, aunque en esencia la política general es la única, en las acciones para lograr los fines tiene que referirse a situaciones y campos específicos y diferentes por lo cual la política general se realiza conceptualmente a través de tres políticas fundamentales: Las políticas de desarrollo económico, la política de bienestar social y la política de seguridad integral.

La política de seguridad integral es de gran importancia, ya que es el pilar de la política de desarrollo social y la política economía, pues evidentemente sin seguridad es imposible el desarrollo adecuado de éstas, debido a que se pone en peligro la supervivencia misma del Estado.

### **4.3. POLÍTICA CRIMINAL, COMO PARTICIPACIÓN SOCIAL.**

Se dice que una buena política social es la mejor política criminal. Partiendo de esta afirmación es necesario que toda política criminal responda al tipo de política general (política de seguridad integral consensuada con los movimientos sociales) establecido por la estructura de poder central y el tipo de Estado en el que se desarrolla, de tal forma que la política criminal de un Estado democrático no sea la misma que la de un Estado totalitario, por lo que es imposible pensar en la política criminal de forma autónoma e independiente a la política general o social (política de seguridad integral) que le da vida, pues los derechos que se han de proteger parten en un principio de la política general en donde se establecen los derechos a protegerse y de que conforma se van a resguardar

La política criminal tienen como función primordial la lucha contra el delito, para lograr la vida ordenada en comunidad, mediante sus dos pilares la represión y la prevención pues es más certero servir al hombre, antes que reprimiendo, previniendo las causas que produce o pueden producir en él, algún daño. Corresponde según Alfredo Bautier a la política criminal escoger los mejores medios preventivos y represivos para la defensa contra el crimen, pues es característica de un Estado democrático y moderno la interacción entre ambas medidas preventivas y represivas, para satisfacer las necesidades sociales.

### **4.4.- POLÍTICA CRIMINAL PREVENTIVA.**

Por prevención en el contexto más simple de la palabra entendemos la acción de prevenir y por prevenir preparar, aparejar y disponer con anticipación lo necesario para un fin, así como precaver, evitar, estorbar o impedir algo. En cambio, de acuerdo a la ciencia criminológica prevenir es el conocer con anticipación la probabilidad de una conducta criminal disponiendo los medios necesarios para evitarla, desde un punto de vista científico, puede decirse que se entiende por prevención el conjunto de medidas de política criminal con la exclusión de las medidas de intervención penal que tienen por finalidad exclusiva o al menos parcial limitar la posibilidad de aparición de actividades criminales, haciéndolas imposibles, más difíciles o menos probables.

## **4.5.- SEGURIDAD PÚBLICA.**

Como ya apuntábamos en párrafos precedentes, la política general de un Estado se subdivide de acuerdo a la corriente optada por el conjunto de su gente, entre éstas divisiones se debe encontrar clara y objetivamente la política de seguridad integral, la cual cuenta con un campo de acción lo bastante extenso que le permite dividirse en diferente políticas (política criminal) respecto de los tipos de seguridad que la componen, por lo que hablar de seguridad, es hablar de la máxima expresión de un Estado, es hablar de la razón de ser de éste, del porqué de su existencia y autoridad, puesto que el Estado nace para seguridad de los individuos, es decir para garantizar la paz y orden públicos a través de la legalidad y respeto a los derechos humanos. Existe seguridad cuando no hay amenazas que dañen el sustrato social, produzcan o pongan en peligro los bienes de cada uno de los integrantes de la sociedad y al mismo tiempo se tengan las condiciones necesarias para procurar el desarrollo de la propia existencia.

De tal forma el Estado, independientemente de la corriente contractualista o de las ideologías de poder, tiene como objetivo fundamental otorgar seguridad a sus gobernados, lo cual lo realiza a través de una política de seguridad integral que se espera cumpla con las expectativas para la que fue diseñada.

La política de seguridad integral se subdivide para su estudio en los siguientes tipos de seguridad: jurídica, nacional, interior, pública y civil. Por lo que a efecto de la presente investigación centraremos nuestro estudio en la seguridad pública, sin excluir a los demás tipos de seguridad.

### **4.5.1.- CONCEPTO DE SEGURIDAD PÚBLICA.**

Antes de definir como un sólo vocablo a la seguridad pública, fijaremos el concepto de cada una de las partes que lo integran, a fin de esclarecer dicho concepto cuyo significados pueden ser variados, respecto de la multiplicidad de interpretaciones que hacen los doctos en la materia.

Etimológicamente la palabra Seguridad proviene del latín securitas que a su vez se deriva del adjetivo securus que significa libre y exento de todo daño o riesgo indubitable, así como cualquier método utilizado para proteger los datos almacenados en los dispositivos de

almacenamiento externo, contra el acceso a ellos de personas no autorizadas. Conforme al diccionario de la Real Academia Española, por seguridad se entiende calidad de seguro, es decir cierto, indubitable y en cierta manera infalible, así como firme, constante y que no esté en peligro de faltar. Además lugar o sitio libre de todo peligro. La seguridad se manifiesta como elemento esencial de la propia naturaleza del hombre, es decir nace con la necesidad de certeza en la realización de sus fines, pues el hombre requiere de mayor seguridad en el momento de ejercer su libertad, valorando así el orden social que le permite condiciones para su desarrollo individual. Por lo que la seguridad se visualiza como un derecho inalienable del hombre y parte de los derechos humanos, por ser facultades que emanan del propio ser humano, los cuales posee por el hecho de serlo y deben ser garantizados por el propio Estado. Con respecto al término público lo encontramos como conocido, notorio, divulgado, notados de todos, común, ordinario, oficial, legal, concerniente a lo relativo a todo el pueblo, asistencia, así como visto o sabido por todos.

También se entiende por público lo contrario a privado y lo relacionado con el Estado pues éste no maneja nada en privado, secreto, ignorado, familiar u oficioso, ya que todas sus acciones deben ser en favor de todo el pueblo o comunidad.

Una vez definido tanto seguridad como público, el vocablo completo de seguridad pública tiene dos acepciones, una subjetiva que hace referencia al sentimiento de una persona respecto de estar libre de peligro, a la sensación de confianza que se tienen respecto de los órganos encargados de su protección. En cambio en su sentido objetivo hace alusión a la ausencia real de peligro en un determinado lugar o grupo de personas.

Entonces: en primera instancia por seguridad pública deberemos entender la protección que el Estado debe generar a través de los mecanismo de control penal, y del mantenimiento de la paz pública de que ha sido dotado, mediante acciones de prevención y represión de ciertos delitos y faltas administrativas que vulneran la seguridad, particularmente realizará esta función a través de los sistemas de procuración e impartición de justicia y de los sistemas policiales con los que cuente.

Siendo la Seguridad Pública el conjunto de actividades, programas, medios y técnicas establecidas por el Estado, cuyo fin directo e inmediato, es el encaminar la diligenciación, valorativa y evolutiva de estos programas que representan la regulación, la prevención y el

control del delito. Estas definiciones comparten el concepto de resguardar el orden público, mediante una serie de acciones, programas y cualquier actividad de prevención o represión que protejan a la sociedad de los actos delictivos y faltas administrativas. Dichas acciones son llevadas a cabo por el Estado y principalmente a través del control penal.

#### **4.6. SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA.**

En Bolivia se tiene la garantía de la participación de la sociedad civil organizada desde la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia:

##### *TÍTULO VI*

##### *PARTICIPACIÓN Y CONTROL SOCIAL*

##### *Artículo 241.*

*I. El pueblo soberano, por medio de la sociedad civil organizada, participará en el diseño de las políticas públicas.*

En éste párrafo se posibilita la participación de la Sociedad en el diseño de las políticas públicas, consiguientemente se abre la puerta para el diseño conjunto de la política criminal en Bolivia.

*II. La sociedad civil organizada ejercerá el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado, y a las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales.*

*III. Ejercerá control social a la calidad de los servicios públicos.*

*IV. La Ley establecerá el marco general para el ejercicio del control social.*

*V. La sociedad civil se organizará para definir la estructura y composición de la participación y control social.*

*VI. Las entidades del Estado generarán espacios de participación y control social por parte de la sociedad.*

##### *Artículo 242.*

*La participación y el control social implica, además de las previsiones establecidas en la Constitución y la ley:*



1. *Participar en la formulación de las políticas de Estado.*

En éste numeral se fundamenta aún más la ponencia del presente trabajo de investigación, ya que se enuncia la participación de la Sociedad Civil Organizada en la formulación de las políticas a nivel estatal.

#### **4.7.- BOLIVIA Y LA LUCHA CONTRA LA CRIMINALIDAD.**

Hasta la década de los años 90', Bolivia se jactaba de ser un país con los menores índices de criminalidad de América Latina. Infortunadamente, ahora no se puede decir lo mismo, hoy por hoy, los índices de criminalidad han aumentado considerablemente, esto se refleja en las estadísticas policiales.

En el transcurso del periodo 1990-2001 los índices de delitos se multiplicaron en un 360%. Paralelamente al incremento de la criminalidad, aumentaron los gastos en seguridad ciudadana de forma desproporcionada, en un 340%, más que en salud. No obstante, Bolivia por un largo periodo no tuvo políticas de seguridad pública y recién a mediados de los 90 se hicieron algunos esbozos de política pública en materia de seguridad.

En este periodo democrático los gobiernos de turno poco o nada hicieron por encarar políticas de seguridad ciudadana de manera planificada, organizada y coordinada con los problemas de inseguridad y violencia urbana, así como para cambiar las viejas estructuras de seguridad y del orden público. Las políticas de seguridad se establecieron y se sostuvieron sobre programas con profusas incoherencias institucionales.

A continuación detallamos los planes de seguridad ciudadana:

- 1997 Plan de Seguridad y Protección Ciudadana; Por la familia.
- 1998 Relanzamiento del primer Plan.
- 1999 Plan de Participación Comunitaria.
- 2000 Plan Ciudadela; Militarización de la seguridad ciudadana.
- 2001 Plan Tranquilidad (15.339 efectivos policiales y las FFAA. 9.082)
- 2002 Programa de Vigilancia Participativa (con la contratación eventual de vigilantes barriales)

- 2002 Plan de emergencia de seguridad ciudadana (Relanzamiento)

- 2003 Plan Integral de Seguridad Ciudadana y Orden Público.

Estos programas procedentes del Estado siempre tuvieron objetivos a corto plazo, "medidas aspirinas" o "soluciones parches"; con el fin de reducir los niveles de violencia y criminalidad, fenómeno que iba afectando la gobernabilidad de los gobiernos de turno.

<b>DENUNCIA DE CASOS DE DELITOS COMUNES DE MAYOR INCIDENCIA, SEGÚN DEPARTAMENTO DEL 2005 AL 2009</b>					
<b>DESCRIPCION</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
<b>BOLIVIA</b>	<b>25.196</b>	<b>27.191</b>	<b>30.045</b>	<b>34.428</b>	<b>37.337</b>
Contra la integridad corporal y la salud	6.758	6.106	7.453	7.909	9.201
Contra los derechos de asistencia familiar	374	412	740	462	397
Estafa y otras defraudaciones	3.570	3.458	3.421	4.076	4.807
Homicidio	876	2.724	1.013	1.216	1.130
Hurto	3.837	3.944	4.566	5.028	5.564
Robo	7.430	7.550	9.079	10.140	9.249
Robo Agravado (Atracos)	1.275	1.272	1.791	3.429	4.429
Violación, estupro y abuso deshonesto	1.076	1.725	1.982	2.168	2.560
<b>CHUQUISACA</b>	<b>730</b>	<b>1.342</b>	<b>2.756</b>	<b>2.984</b>	<b>3.079</b>
Contra la integridad corporal y la salud	193	387	849	1.122	1.015
Contra los derechos de asistencia familiar	3	1	299	204	223
Estafa y otras defraudaciones	134	99	160	274	357
Homicidio	18	189	12	44	61
Hurto	152	182	701	442	492
Robo	179	344	536	625	581
Robo Agravado (Atracos)	27	69	119	163	206
Violación, estupro y abuso deshonesto	24	71	80	110	144
<b>LA PAZ</b>	<b>8.025</b>	<b>9.349</b>	<b>9.852</b>	<b>9.290</b>	<b>10.764</b>
Contra la integridad corporal y la salud	2.603	2.332	2.652	2.220	2.802
Contra los derechos de asistencia familiar	225	291	315	143	78
Estafa y otras defraudaciones	1.291	1.350	793	981	1.288
Homicidio	393	970	579	606	503
Hurto	1.014	1.112	1.396	1.484	1.856
Robo	2.031	2.508	3.059	2.415	2.201
Robo Agravado (Atracos)	166	260	400	791	1.272
Violación, estupro y abuso deshonesto	302	526	658	650	764
<b>COCHABAMBA</b>	<b>2.840</b>	<b>3.190</b>	<b>4.064</b>	<b>4.278</b>	<b>5.221</b>
Contra la integridad corporal y la salud	730	644	1.067	1.019	1.514
Contra los derechos de asistencia familiar	13	11	26	21	16
Estafa y otras defraudaciones	595	549	791	646	544
Homicidio	122	462	139	187	166
Hurto	257	308	428	404	578
Robo	773	708	915	1.116	1.338
Robo Agravado (Atracos)	175	241	284	397	456
Violación, estupro y abuso deshonesto	175	267	414	488	609
<b>ORURO</b>	<b>2.006</b>	<b>1.931</b>	<b>1.545</b>	<b>1.691</b>	<b>1.345</b>
Contra la integridad corporal y la salud	588	574	460	481	405
Contra los derechos de asistencia familiar	4	9	15	9	2
Estafa y otras defraudaciones	149	159	116	112	111
Homicidio	59	205	61	69	44
Hurto	266	199	137	197	181

Robo	718	555	580	505	213
Robo Agravado (Atracos)	161	156	115	249	311
Violación, estupro y abuso deshonesto	61	74	61	69	78
<b>POTOSÍ</b>	<b>1.543</b>	<b>1.552</b>	<b>1.590</b>	<b>2.001</b>	<b>2.082</b>
Contra la integridad corporal y la salud	415	376	481	560	571
Contra los derechos de asistencia familiar	22	10	17	18	12
Estafa y otras defraudaciones	184	182	189	288	325
Homicidio	52	225	50	66	68
Hurto	310	271	230	336	364
Robo	365	282	391	460	441
Robo Agravado (Atracos)	127	91	133	175	166
Violación, estupro y abuso deshonesto	68	115	99	98	135
<b>TARIJA</b>	<b>1.663</b>	<b>1.595</b>	<b>1.725</b>	<b>2.009</b>	<b>2.237</b>
Contra la integridad corporal y la salud	418	431	517	613	646
Contra los derechos de asistencia familiar	8	9	14	6	6
Estafa y otras defraudaciones	142	138	213	192	259
Homicidio	33	99	33	61	51
Hurto	252	166	182	246	267
Robo	647	490	483	612	621
Robo Agravado (Atracos)	93	109	121	113	158
Violación, estupro y abuso deshonesto	70	153	162	166	229
<b>SANTA CRUZ</b>	<b>6.060</b>	<b>6.487</b>	<b>7.000</b>	<b>10.076</b>	<b>10.037</b>
Contra la integridad corporal y la salud	1.166	1.091	1.159	1.626	1.804
Contra los derechos de asistencia familiar	94	77	51	54	58
Estafa y otras defraudaciones	859	874	1.042	1.489	1.720
Homicidio	145	429	86	127	210
Hurto	1.116	1.318	1.181	1.507	1.337
Robo	1.928	2.019	2.481	3.461	2.923
Robo Agravado (Atracos)	454	300	567	1.337	1.525
Violación, estupro y abuso deshonesto	298	379	433	475	460
<b>BENI</b>	<b>1.959</b>	<b>1.329</b>	<b>1.103</b>	<b>1.440</b>	<b>1.588</b>
Contra la integridad corporal y la salud	599	216	203	190	310
Contra los derechos de asistencia familiar	5	4	3	4	1
Estafa y otras defraudaciones	174	58	89	71	141
Homicidio	43	105	24	16	7
Hurto	369	314	249	276	255
Robo	646	503	462	648	487
Robo Agravado (Atracos)	61	25	31	166	298
Violación, estupro y abuso deshonesto	62	104	42	69	89
<b>PANDO</b>	<b>370</b>	<b>416</b>	<b>410</b>	<b>659</b>	<b>984</b>
Contra la integridad corporal y la salud	46	55	65	78	134
Contra los derechos de asistencia familiar	0	0	0	3	1
Estafa y otras defraudaciones	42	49	28	23	62
Homicidio	11	40	29	40	20
Hurto	101	74	62	136	234
Robo	143	141	172	298	444
Robo Agravado (Atracos)	11	21	21	38	37
Violación, estupro y abuso deshonesto	16	36	33	43	52
Fuente: POLICÍA NACIONAL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA					

La crisis de gobernabilidad política que atravesó Bolivia (con sucesivos cambios de gobiernos) afectó extraordinariamente los programas de seguridad ciudadana, fundamentalmente por su poco sustento, lo que a la larga generó un debilitamiento de estos

o simplemente se substituyeron por otros. En ese marco, hubo dificultades de trazar planes y programas de seguridad desde una visión integral; por ejemplo, durante los últimos gobiernos las políticas se orientaron hacia una visión represiva caracterizada por el orden público, la que transitó hacia una policialización de la Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública. Esta situación no sólo se puede entender en el contexto de las deficiencias de las políticas de seguridad, sino también, a partir del poco compromiso institucional de la Policía Nacional, puesto que se erigen como anacrónicas para el sostenimiento y desarrollo de ese horizonte democrático de seguridad ciudadana, principalmente por las actitudes autoritarias y tradicionales, situación que socavó la legitimidad de la institución del "verde olivo".

En Bolivia el tema de la seguridad ciudadana adquirió una importancia trascendental debido al aumento de las experiencias personales y familiares de victimización (objetiva y subjetiva); referida al conjunto de hechos cotidianos de violencia, atentados a la vida humana, al patrimonio y a otras prácticas delictivas como secuestros, extorsión y actos contra la libertad sexual, los cuales han ido afectando la calidad de vida de la población, manteniendo en muchos casos angustia entre los habitantes de un barrio, de una ciudad e incluso del país mismo.

En virtud del "clima de inseguridad ciudadana" el Gobierno de Banzer-Quiroga creó una instancia encargada de delinear y dinamizar las políticas de seguridad mediante el Decreto Supremo N° 25676 del 11 de Febrero del 2000, donde se crea la Dirección General de Seguridad Ciudadana. Bajo la Dependencia del Vice ministerio de Régimen Interior, con el objeto de planificar acciones operativas con la Policía Nacional y coordinar con prefecturas de Departamentos, Municipios y la sociedad civil, las acciones integrales de seguridad ciudadana.

Esta ha sido una de las acciones más razonables que se tomaron ante la inexistencia de una instancia de planificación estratégica de política pública sobre asuntos de seguridad. Sin embargo, el Gobierno de Evo Morales asumió otra postura sobre el tema de la seguridad ciudadana, por un compromiso electoral, elevando a rango de Vice ministerio de Seguridad Ciudadana, la Dirección de Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito en marzo de 2006 a través del D.S. N° 28631.

En la actualidad, el tema de la inseguridad ciudadana se ha convertido en uno más de los problemas a resolver por el Estado, en tanto, que se convirtió en una demanda ciudadana después del desempleo. Es más, en las últimas elecciones generales (nacionales, departamentales y municipales) el tema se agendó en el marco de las ofertas políticas. Las propuestas de los políticos -en carrera electoral- giraron en torno a medidas situacionales y estructurales. Hay quienes proponían una visión represiva de mayor "mano dura" contra la delincuencia ligada al papel de la Policía como principal componente de represión. Sin embargo, algunos candidatos se inclinaban por una democratización de la seguridad ciudadana entre el Estado y la sociedad. Otros, planteaban una política integral y efectiva de seguridad ciudadana que se desarrollara con la participación de las instituciones estatales, privadas y la sociedad civil; cada una de éstas propuestas presentaba ciertos matices represivos.

De esta manera, se ponen de manifiesto las medidas que se toman en torno al tema de la (in)seguridad ciudadana. En ese sentido, el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada recurrió a la promulgación de la Ley de Seguridad Ciudadana (Ley N° 2494) del 4 de Agosto de 2003. Con ello se crea el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Orden Público encargado de planificar "planes maestros" para reducir la ola delictiva en los diferentes departamentos del país.

Bajo esa perspectiva los planes, programas y proyectos de seguridad ciudadana, se han insertado en el Plan Nacional de Desarrollo de los últimos gobiernos. Donde la Ley 2494 descentraliza responsabilidades y obligaciones de seguridad ciudadana también a niveles Departamentales y Municipales. Asimismo, en el gobierno de Carlos D. Mesa se reglamenta la ley 2494 mediante el D.S. N° 27571, donde se establecen competencias y financiamiento en los niveles de gobierno. En tanto, que en el Gobierno de Evo Morales se modifica el D.S. 28233 referido al Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) que distribuye los recursos por ingresos de venta de gas para seguridad ciudadana de manera proporcional (en los diferentes niveles de gobierno); con el propósito de equipar a la policía, con la construcción de módulos policiales, entre otros, y de esta forma contribuir a la seguridad ciudadana.

Estas son las substanciales características de los planes de seguridad ciudadana implementados en los distintos gobiernos con el fin de reducir la "ola delictiva" en el país y

en las ciudades. Los programas y planes nacionales, departamentales, municipales, han sido insuficientes lo que ha impedido encarar de mejor manera “la lucha” contra la delincuencia y el crimen organizado, sea para prevenir, disuadir o reprimir. Lamentablemente, la seguridad ciudadana sigue siendo un asunto pendiente de “política pública”.

Usualmente las políticas públicas en seguridad giran en torno a medidas ya conocidas, como la “policialización”, las que en el fondo son “replicas exactas” de los planes de seguridad ciudadana lanzados y relanzados por los anteriores gobiernos de turno. Donde la sociedad no participa, ni interviene en la elaboración de las políticas, mucho menos en la elaboración de una política criminal. El plan piloto de “Policía Comunitaria” en La Paz, Cochabamba y Santa Cruz sobresale como expresión “novedosa” en la forma de encarar la problemática de seguridad ciudadana a través de la relación policía-sociedad, experiencia policial que va dando resultados en distintas ciudades de América Latina. Pero, este sistema policial, no se ha extendido y la sociedad no se ha apropiado de esa labor policial, pues se sigue considerando algo ajeno a su seguridad.

En definitiva, la seguridad ciudadana en Bolivia siempre se ha sostenido sobre intentos fallidos de reforma policial. En esa medida, las políticas democráticas de seguridad ciudadana no crean un “valor público” común a la sociedad civil, porque estas carecen de voluntad política, institucional y social, independientemente de que se esgrima que la “seguridad es tarea de todos”. La relación policía-sociedad a lo largo del periodo democrático se ha deteriorado por distintos factores. Por su falta de independencia y por convertirse en el apéndice del sistema político con relaciones de tipo prebendal con los distintos gobiernos de turno, incidiendo de manera marginal en las tareas de seguridad ciudadana.

Bajo este contexto se hace cada vez más difícil establecer una verdadera política de seguridad ciudadana, puesto que aún, la seguridad ciudadana se sigue sustentando sobre una base de seguridad policial. El componente de participación social no estuvo y no está presente en los lineamientos de política pública (Política Criminal de Inclusión Social), los que sólo retóricamente reconocen la participación de la sociedad. Usualmente los órganos represivos son quienes han monopolizado la “seguritización” de la sociedad mediante la cooptación de unidades, departamentos o direcciones de seguridad ciudadana en prefecturas y municipios.

En términos generales, el temor y la inseguridad ciudadana se siguen manteniendo de manera invariable por el colapso de las reformas. La reforma policial fracasa categóricamente, el sistema judicial no acompaña la labor policial lo que lleva a la impunidad. En tanto que, en el sistema carcelario no se hacen reformas profundas. Los centros de reclusión siguen siendo los espacios de depósito de los “indeseables” en los que existe, pese a las reformas penitenciarias, un gran hacinamiento y retardación de justicia, generando una población de reclusos sin sentencia condenatoria. Por lo que, nos encontramos ante una asimetría institucional en la administración de la justicia y la seguridad.

BOLIVIA: POBLACIÓN PENAL, SEGÚN NACIONALIDAD Y DEPARTAMENTO					
DESCRIPCION	2005	2006 (2)	2007	2008	2009 (p)
<b>BOLIVIA</b>	6.793	7.031	7.683	7.433	8.073
Boliviana	6.257	6.543	7.218	6.978	7.525
Extranjera	536	488	465	455	548
<b>CHUQUISACA</b>	90	133	95	131	200
Boliviana	87	129	92	129	190
Extranjera	3	4	3	2	10
<b>LA PAZ</b>	1.869	1.886	1.785	1.713	1.897
Boliviana	1.660	1.647	1.643	1.577	1.731
Extranjera	209	239	142	136	166
<b>COCHABAMBA</b>	1.159	1.163	1.517	1.581	1.745
Boliviana	1.127	1.151	1.507	1.571	1.698
Extranjera	32	12	10	10	47
<b>ORURO</b>	291	280	260	217	267
Boliviana	291	271	253	210	255
Extranjera	0	9	7	7	12
<b>POTOSÍ</b>	191	251	351	394	334
Boliviana	191	250	350	393	332
Extranjera	0	1	1	1	2
<b>TARIJA</b>	170	326	353	346	385
Boliviana	158	316	343	336	363
Extranjera	12	10	10	10	22
<b>SANTA CRUZ</b>	2.620	2.524	2.835	2.487	2.558
Boliviana	2.383	2.355	2.573	2.231	2.312
Extranjera	237	169	262	256	246
<b>BENI</b>	268	372	400	449	568
Boliviana	258	363	395	444	556
Extranjera	10	9	5	5	12
<b>PANDO</b>	135	96	87	115	119

Boliviana	102	61	62	87	88
Extranjera	33	35	25	28	31

Fuente: DIRECCIÓN GENERAL DE RÉGIMEN PENITENCIARIO  
INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA  
(1) A partir del año 2004, se incluye la cárcel de Quillacollo.  
(2) A partir del año 2006, se incluye información de carceletas.

En algunos casos, el panorama de “inseguridad ciudadana” ha generado una fuerte presión social para que el Estado asuma de manera más efectiva su papel proveedor de seguridad pública desde una perspectiva más represiva; en otras palabras, una mayor “mano dura” contra la violencia criminal y delictiva que a la larga puede afectar el propio Estado de derecho. Las consecuencias de la situación ha llevado a que reducidos grupos opten por tomar “justicia por mano propia” (degenerando los conceptos de la Justicia Comunitaria), lo que se concreta en linchamientos a “ladrones”, siendo socialmente más aceptado, lo que se hace cada vez más común y “normal” en los barrios urbano-marginales. Así como la aparición del servicio privado de seguridad. La disposición de este tipo de servicio se ha vuelto en un hecho frecuente en estos últimos años, en desmedro de la propia función policial.

Por tanto, la seguridad ciudadana es un tema de carácter público y político que afecta al conjunto de la vida social. Es un tema de convivencia, que tiene que ver con la reproducción cotidiana de los individuos y, por ende, su “intervención” es de carácter multidimensional, por lo que debe ser enfrentada dentro de ese marco.



## **CAPÍTULO V**

### **POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA EN BOLIVIA**

#### **5.1.- ELEMENTOS PARA EL DISEÑO DE UNA POLITICA DE SEGURIDAD CIUDADANA O POLÍTICA CRIMINAL.**

Asumiendo que la seguridad ciudadana es fruto de diversos factores interrelacionados, que presentes o ausentes crear un clima, estado o situación que favorece el desarrollo de valores sociales y políticos vinculado a los derechos humanos, desde el punto de vista de su calidad y medición, el eje central de su evaluación será, necesariamente, el ejercicio del derecho que tiene toda persona, natural o jurídica, a desenvolverse cotidianamente libre de amenazas a su vida, libertad, integridad física, psíquica y social, lo mismo que al goce de sus bienes.

En términos más prácticos aún, atendido el carácter polivalente y subjetivo de esta, ella se expresará en la sensación del ciudadano de sentirse protegido y resguardado en su integridad psíquica, física y patrimonial a través de un reconocimiento explícito de sus derechos individuales y colectivos.<sup>10</sup>

En este sentido, es necesario optar por un uso restringido del enfoque de seguridad ciudadana, englobando en él tres fenómenos sociopolíticos de naturaleza distinta, pero que están estrechamente relacionados aunque no siempre de manera directa: la criminalidad, la violencia y la sensación de inseguridad. La distinción de estos fenómenos calificados como amenazas a la calidad de vida y riesgos a para la seguridad de los habitantes, en el marco de una delimitación operativa del término seguridad ciudadana, es fundamental ya que permitirá definir acciones y estrategias que busquen actuar de manera concomitante sobre estos, así como su diagnóstico y evaluación.

##### **5.1.1. CAMPOS DE ANÁLISIS PARA EL DISEÑO DE UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD CIUDADANA.**

De esta forma, se proponen los siguientes campos de análisis y estudio:

I. El derecho a la seguridad y las políticas de integración y desarrollo social de toda la sociedad (las causas), que apunta a apreciar los factores relevantes que conforman el

---

<sup>10</sup> Burgos, Jorge y Patricio Tudela, Políticas públicas y seguridad ciudadana. Corporación de Promoción Universitaria, CPU. Santiago, Doc. de Trabajo N° 20. Noviembre del 2001, 13 págs

escenario socio-económico y político determinante de la situación de seguridad/inseguridad, particularmente en las manifestaciones de delincuencia y violencia, así como en el temor y la inseguridad de la población.

II. La seguridad real y perceptiva (sus consecuencias) que apunta a un diagnóstico sobre la naturaleza, magnitud y evolución de la delincuencia, la violencia; así como de la inseguridad y el temor asociados a ellas.

III. La crisis del sistema de seguridad y el deterioro de los servicios públicos fundamentales, que apunta a conocer el estado de las instituciones del sector de la seguridad ciudadana, donde es fundamental tanto la información como el análisis del marco jurídico e institucional de los organismos responsables del sector y sus colaboradores públicos y privados, así como otras indirectamente relacionadas con este área.

IV. Las políticas de seguridad urbana y su eficacia, que apunta al estado de la política de seguridad ciudadana (o también Política Criminal), donde son relevantes el examen de los criterios orientadores, la consistencia de éstos, la implementación de estrategias y cobertura de planes de seguridad ciudadana, así como aspectos relacionados con la gestión y coordinación de la misma a nivel central, regional y municipal.

Desde este punto de vista, se trata entonces de medir la capacidad del Estado y sus autoridades de dar respuesta efectiva a riesgos, amenazas o vulnerabilidades, y estar preparados para prevenirlos, contenerlos y enfrentarlos. Dicha actuación se expresa en el término “políticas de seguridad ciudadana” que se limita a las medidas destinadas a contrarrestar los riesgos y amenazas que se presenten sobre las condiciones de vulnerabilidad de la sociedad y sus instituciones.

## **5.2.- ANÁLISIS DEL DISEÑO Y PUESTA EN MARCHA DE POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA CON PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA EN LA REGIÓN ANDINA.**

La articulación entre políticas públicas y seguridad ciudadana depende del grado de gobernabilidad que existe en cada país. Si existe mayor gobernabilidad, la eficacia de las políticas se verá reflejada en la seguridad ciudadana. Claro, la gobernabilidad no depende de incrementar el número de policías en una determinada sociedad, si no de alcanzar un grado

importante de consenso social, basado en una mayor democratización de las estructuras sociales, económicas y políticas. Desde esta perspectiva, se analizarán los planes de seguridad de cada país con el objetivo de contrastar los deseables modelos teóricos sobre seguridad y democracia con respecto a las políticas públicas reales que se aplican día a día en el propio Estado y la región.

En la actualidad, las políticas públicas destinadas a controlar el delito promovidas por los gobiernos, por lo general, se enmarcan en dos grandes modelos teóricos: Por un lado, el modelo de estrategia comunitaria, el cual promueve reformas institucionales y la corresponsabilidad de la comunidad en el control preventivo. Por otro lado, el modelo de populismo punitivo, con enfoque en las estrategias de represión con el fin de imponer la ley y el orden con mano dura –con la idea de obtener réditos electorales-. Esto no significa que la tendencia de un país sea siempre la misma; más bien, en la mayoría de ocasiones la tendencia es errática –en ocasiones responde a un modelo o a otro- o, a veces, en busca de la integralidad entre ambas, se proponen acciones que pueden resultar contradictorias. Por esto, para fines del estudio sobre los países de la región, se examinarán las estrategias La Seguridad Ciudadana y los Procesos implementados país por país, sintetizándose los principales planes y las políticas adoptadas en materia de seguridad ciudadana en cada país andino. Cabe mencionar que en cada país de la región existe -al menos en los años recientes- un plan nacional de seguridad ciudadana o, como en el caso de Bolivia, un plan nacional de desarrollo que considere como eje estratégico a la Seguridad Pública.

BOLIVIA	- Plan Nacional de Desarrollo: Seguridad Pública (Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para Vivir Bien, 2006-2011)
COLOMBIA	- Política de Consolidación de la Seguridad Democrática 2007 - Programa de Departamentos y Municipios Seguros 2004
ECUADOR	- Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Modernización de la Policía Nacional 2009-2010
PERU	- Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2006 - Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (Ley No. 27933)

VENEZUELA	- Decreto No. 1453 con fuerza de Ley de Coordinación de la Seguridad Ciudadana - Dispositivo Bicentenario de Seguridad Ciudadana
Fuentes: Observatorio Interamericano de Seguridad - Organización de los Estados Americanos, varias. Elaboración: propia	

Cabe mencionar que se incluyeron únicamente los planes o políticas vigentes implementadas en cada país. Sin embargo, como se podrá observar en el análisis, en algunos países se diseñaron estrategias en años anteriores pero fueron desechadas o al menos, rediseñadas.

### **5.2.1.- BOLIVIA**

En Bolivia, la preocupación por el tema de seguridad ciudadana empieza sólo hacia finales de los años 90. Durante esta época se diseñaron algunas estrategias. Sin embargo, la mayoría se caracterizaba por tener serias incoherencias institucionales. Para hacer un breve recuento, en 1997 se lanzó el Plan de Seguridad y Protección Ciudadana, pero al año siguiente fue relanzado. En el año 2000 se presentó el Plan Ciudadela, el cual tenía una fuerte orientación hacia la militarización de la seguridad ciudadana. En el año 2001, se lanzó el Plan Tranquilidad, dentro del cual se preveía el incremento de 15.339 efectivos policiales y 9.082 militares. Al año siguiente, se presentan el Programa de Vigilancia Participativa y el Plan de emergencia de seguridad ciudadana. Por último, en el año 2003 se lanza el Plan Integral de Seguridad Ciudadana y Orden Público. Además de las incoherencias institucionales, la mayoría de estos planes no tenían una visión a largo plazo: más bien respondían a demandas coyunturales. Asimismo, respecto al modelo de estrategias implementadas, se puede observar que no existe una tendencia clara, porque en algunos momentos se aplican medidas comunitarias como en el programa de vigilancia participativa; pero, en la mayoría de momentos, las medidas son represivas y apelan al incremento de efectivos policiales y a la militarización de la seguridad ciudadana.

En la actualidad, no existe un plan nacional de seguridad ciudadana como tal. No obstante, dentro del Plan Nacional de Desarrollo, en el capítulo titulado Bolivia Digna, dentro de las políticas de protección social y desarrollo comunitario se encuentra incluido el tema de la

Seguridad Pública. En este plan se menciona que el objetivo del gobierno en materia de seguridad es proporcionar seguridad pública a todos los habitantes del país con un enfoque preventivo, con la participación activa de la población organizada y con el cambio de patrones culturales bajo un nuevo concepto de fuerza pública y estado de derecho. Para esto se plantean las siguientes líneas de acción: “seguridad ciudadana y educación preventiva”, seguridad pública y la acción de los derechos humanos con la participación de la sociedad civil organizada y, defensa social para garantizar la protección contra las drogas. Frente a estos objetivos y líneas de acción, sin embargo, nos llama la atención que los programas piloto “Ciudad Segura”, presentados recientemente en las ciudades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, contemplen sobretodo la movilización de efectivos militares y policiales. En el discurso de lanzamiento del programa, el propio presidente Morales señaló que se contempla esta estrategia con el fin de proceder con mano dura contra los delincuentes para reducir los índices de seguridad. Pero, al final, recordó que combatir el delito es tarea de todos. Como señalaba, las políticas implementadas en materia de seguridad han sido bastante contradictorias. Por un lado, se diseñó un plan nacional de desarrollo con un enfoque bastante novedoso e incluyente en materia de seguridad ciudadana, pero, por otro lado, los programas diseñados se basan en medidas represivas tales como el incremento de efectivos policiales y militares, la compra de materiales y equipamiento para la policía y la poca participación de la sociedad en el proceso de elaboración de las políticas, aunque al final se realiza un llamado a enfrentar la delincuencia como tarea de todos.

### **5.2.2.- COLOMBIA.**

En Colombia, se han vivido circunstancias especiales de violencia durante los últimos cincuenta años. En la época más conflictiva, las tasas de homicidio llegaron a ser las más altas del continente. Esto ha generado que el tema de la seguridad sea visto como una prioridad desde hace mucho tiempo. Sin embargo, en la mayoría de ocasiones, el énfasis ha estado orientado hacia la seguridad y protección del Estado y no hacia la seguridad de los ciudadanos.

En la Constitución Política, por ejemplo, se establece que el Presidente de la República es la cabeza de las Fuerzas Armadas y Policiales, por lo que se entiende que, en los asuntos de convivencia y seguridad ciudadana, se pueden involucrar tanto las autoridades

departamentales y municipales, como la Policía Nacional y las Fuerzas Militares. Claro que también se reconoce la existencia de otros instrumentos u organismos de seguridad ciudadana, pero más bien de carácter local, tales como los Consejos Metropolitanos, Municipales, Departamentales y Regionales de Seguridad; el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Fonsecon); los Fondos de Seguridad Territoriales y los Comités de Orden Público municipales. Estos instrumentos de gestión local se crean con el objetivo de gestionar la convivencia y la seguridad ciudadana a través del trabajo intersectorial e interinstitucional. Por lo que, en los mismos, se incluye el tema de la participación ciudadana como un elemento importante en la definición de políticas públicas sobre seguridad.

No obstante, la situación de violencia vivida por Colombia durante más de cuarenta años ha provocado que el gobierno nacional enfoque sus acciones hacia la seguridad y defensa nacional, dejando de lado el tema de la seguridad ciudadana, o entregando las competencias de este sector a las autoridades locales. Por eso, las iniciativas principales en materia de seguridad han sido tomadas a nivel local, lo que ha generado que exista una situación de inseguridad y unos resultados desiguales en los distintos territorios. Sin embargo, para poder realizar una comparación más exacta con los otros países de la región andina, analizaré el vigente Plan Nacional de Seguridad Ciudadana de Colombia.

Respecto a las políticas nacionales de seguridad, en el año 2006 se presentó la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática 2006-2010 (PCSD), con el propósito de establecer los objetivos estratégicos hacia los cuales se deben enfocar todos los esfuerzos de cada una de las instituciones del sector defensa. En este documento se establecen cinco objetivos, dentro de los cuales, uno corresponde a mantener la tendencia decreciente de todos los indicadores de criminalidad en los centros urbanos del país. La estrategia de seguridad ciudadana se encuentra incluida dentro del objetivo mencionado. Sin embargo, básicamente lo que se establece es que el Ministerio de Defensa realizará importantes inversiones con el fin de fortalecer a la Policía Nacional para desarticular a los grupos responsables de la Comisión de Delitos de Impacto en los Centros Urbanos. Para esto, se incrementará el pie de fuerza, se reforzará la capacidad de movilidad a través de la adquisición de vehículos y motos, se crearán nuevas unidades judiciales para fortalecer las capacidades de la policía judicial, se realizarán reformas en la Policía Nacional con el fin de armonizar sus funciones con la dinámica del sistema penal acusatorio, se fortalecerán las capacidades de inteligencia técnica

y comunicaciones de la policía, y se realizarán reformas en las escuelas de educación y formación, así como en la carrera policial.

Es evidente, entonces, que el enfoque de seguridad ciudadana de la PCSD es puramente represivo ya que fundamenta sus acciones únicamente en el incremento de efectivos policiales y en el fortalecimiento de sus acciones. Además, en la PCSD, la seguridad ciudadana tienen un papel secundario dentro de una gran estrategia de seguridad nacional, razón por la cual, no existe, en rigor una política nacional de seguridad ciudadana. Esto se justifica, en parte, con la existencia de disposiciones constitucionales y legales que responsabilizan a los gobernadores y alcaldes del manejo de la seguridad. Por esto, a partir del año 2004, se empezó a implementar el Programa Departamentos y Municipios Seguros (DMS), el cual busca fortalecer la gestión local de la seguridad ciudadana en los municipios y departamentos del país. Precisamente, el programa parte del reconocimiento de que no existe –al menos de manera explícita- una política nacional de seguridad ciudadana y de constatar que la mayoría de los alcaldes y gobernadores habían declinado su responsabilidad en la conducción de los problemas relativos al orden público y a la convivencia y seguridad ciudadana.

### **5.2.3.- ECUADOR.**

En Ecuador, al igual que en el caso de Bolivia, la preocupación por diseñar políticas y tomar acciones es reciente. Sin embargo, durante estos últimos cinco años, ha existido una gran inestabilidad por parte de los actores institucionales involucrados en materia de seguridad ciudadana. Una de las razones fundamentales podría ser que ni siquiera el poder ejecutivo se ha mantenido estable durante este período. De todas maneras, en el año 2006, se creó la Subsecretaría de Seguridad Ciudadana dentro del Ministerio de Gobierno para enfrentar la creciente demanda de seguridad; sin embargo, dicha Subsecretaría fue creada sin asignación presupuestaria y, en sus inicios, fue notable la gran inestabilidad en sus funcionarios; así, por ejemplo, el primer subsecretario estuvo en funciones durante quince días únicamente.

Se creó la Unidad de Ejecución Especializada del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana como parte de la Subsecretaría mencionada, con el fin de que esta entidad sea quien ejecute los planes y las políticas diseñadas desde la Subsecretaría. Desde su creación en el año 2007,

las acciones de la Unidad de Ejecución Especializada han estado encaminadas, casi en su totalidad, a la implementación de un proceso de modernización y equipamiento de la policía. Respecto a las políticas adoptadas, el primer intento que se realizó fue el Plan de Modernización de la Policía 2004-2014. No obstante, dicho plan fue implementado durante pocos meses ya que no se contó con los recursos necesarios para su aplicación. Más adelante, a inicios del año 2007, el gobierno recién posesionado, creó una Comisión de Modernización de la Policía, la cual, se encuentra conformada por representantes del gobierno, de la policía nacional, y de las organizaciones de la sociedad civil.

A pesar del novedoso enfoque del plan y de su proceso de diseño bastante incluyente, durante la etapa de implementación se empezaron a observar algunas contradicciones entre lo propuesto y la ejecución de las acciones. En primer lugar, los primeros proyectos contemplados dentro del plan se implementaron en los lugares que han ejercido mayor presión política: no se determinó los lugares con base en criterios técnicos ni a la problemática particular. Además, se dio prioridad a los proyectos más visibles, tal es el caso de la inversión en infraestructura física, dejando de lado las actividades de prevención e investigación. De igual manera, en la distribución del presupuesto, se observa que la mayor parte de recursos se destinan a infraestructura y equipamiento de la policía. Precisamente, el componente policial constituye el enfoque principal de las intervenciones del plan. El problema es que este plan fue presentado ante la sociedad civil como un plan novedoso, ya que no incluía únicamente un plan de modernización policial, sino que además se hacía énfasis en la participación de la comunidad. Sin embargo, como se mencionó, el componente policial continúa siendo el enfoque principal de las intervenciones del plan, por lo que termina enmarcada en una estrategia clásica de represión.

Estas contradicciones entre el enfoque de prevención y participación que se observa en el texto del Plan, y el enfoque de represión, aumento de la policía y populismo punitivo que se observa en las acciones implementadas, junto con la gran inestabilidad de las autoridades de las instituciones involucradas en temas de seguridad, no ha permitido que exista una política clara en materia de seguridad ciudadana a nivel nacional y menos aún con un enfoque en regiones específicas. Durante este gobierno, al menos, ha existido cierto nivel de voluntad política para tomar acciones en materia de seguridad ciudadana que sean incluyentes y se



orienten hacia la gobernabilidad y la convivencia democrática. Sin embargo, en la práctica, estas acciones ceden ante la presión y terminan por convertirse en estrategias de populismo punitivo, las cuales responden más a la necesidad de resultados electorales que a la situación de violencia y criminalidad real o subjetiva en una localidad.

#### **5.2.4.- PERÚ.**

En la década de los 80, empieza a producirse un incremento de la preocupación por el problema de la inseguridad en Perú. Sin embargo, ante el repliegue de la policía de las calles – por priorizar otros problemas, como terrorismo o narcotráfico-, surge como nuevo protagonista el municipio, mediante la implementación de serenazgos (patrullajes municipales). Asimismo, empiezan a crearse organizaciones campesinas para la protección de su seguridad, conocidas como rondas campesinas o comités de autodefensa.

En los años 90, aunque la prioridad siguen siendo el narcotráfico y el terrorismo, existe una creciente preocupación, de parte de la policía, por recuperar las calles que habían sido descuidadas. Para esto, se crea la Dirección de Familia y Participación Ciudadana. Sin embargo, lo único que generó esto fue conflictos entre la policía y el serenazgo por la duplicidad de funciones y la falta de coordinación. No obstante, a pesar del afán de la policía por recuperar su papel en el control de la criminalidad y la violencia callejera, en esta misma época se cerraron varias escuelas de policía, por lo que el número de policías se redujo de 125 mil a 90 mil efectivos policiales; en parte, porque el problema de violencia asociado al grupo irregular Sendero Luminoso había tenido un gran descenso. Sin embargo, esto produjo más descuido por el tema de la seguridad ciudadana.

No obstante, con el regreso a la democracia en los años 2000, la seguridad ciudadana se vuelve prioridad para el gobierno y la sociedad. Por lo que se realizan esfuerzos para complementar el trabajo de serenazgo con el trabajo de la policía; y además, se impulsa la organización vecinal para formar el trinomio: policía, municipio y vecinos. También se impulsa una reforma policial, pero dentro del eje del trinomio, para lo cual se forma una Comisión de Reestructuración de la Policía Nacional de Perú, quienes en el año 2002, recomiendan la creación de un Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC). En el año 2003, se expide la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, ley 27933, mediante la cual se crea el SINASEC, y en su estructura se considera como ente rector al

Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana<sup>6</sup> (CONASEC) y como integrantes a los Comités Regionales, Provinciales y Distritales de Seguridad Ciudadana. La creación de estos organismos parte de la idea de que la respuesta a la inseguridad no puede ser exclusivamente policial, ni exclusivamente municipal, sino que requiere de coordinación entre los distintos componentes del sistema penal y social. Estos comités constituyen la base del SINASEC, pero requieren de una adecuada coordinación entre el nivel local, regional y nacional.

Cada organismo cumple con una función específica. Así, por ejemplo, el CONASEC es el encargado de formular la política nacional en materia de seguridad ciudadana y evaluar su cumplimiento. Los comités regionales se encargan de analizar la problemática específica de la región, evaluar las políticas de los comités provinciales y capacitar a la comunidad. Los comités provinciales formulan la política provincial en materia de seguridad ciudadana, en base a un diagnóstico y a un mapa delictivo. Además capacitan a las juntas vecinales y evalúan las acciones de los comités distritales. Estos, a su vez, se encargan de establecer la política distrital, en base a diagnósticos, formular, ejecutar y evaluar planes, organizar y capacitar a las juntas vecinales y coordinar con otros órganos del Sistema.

Como se puede observar, de los cinco países de la región andina, Perú es el único que cuenta con un sistema nacional formal de seguridad ciudadana. Por esta razón, podemos encontrar que, hasta el momento, se han aprobado tres Planes Nacionales de Seguridad Ciudadana se han instalado 1732 Comités de Seguridad Ciudadana (26 Regionales, 193 Provinciales y 1381 Distritales), según datos del Plan Nacional.

Además, se aplicó una primera Encuesta de Victimización a nivel nacional –cuyos resultados se encuentran en la primera parte del Plan mencionado-, y por último, se encuentran creando un Observatorio de la Violencia. No obstante, a pesar de que existe la Ley del SINASEC y se han obtenido algunos resultados de este proceso, aún existe una serie de problemas que no han permitido que el SINASEC se consolide ni que obtenga resultados claros en la reducción de los indicadores de seguridad real y subjetiva.

Los principales problemas tienen que ver con la inestabilidad de los integrantes de SINASEC. En primer lugar, no ha existido continuidad política en el Ministerio del Interior ya que existe poca estabilidad en las autoridades designadas. De igual manera, los Secretarios Técnicos del CONASEC no han sido nombrados adecuadamente, por lo que no ha existido estabilidad en

sus funciones. Además, también existe una gran inestabilidad en el resto del integrantes del SINASEC, lo cual ocasiona que el trabajo deba reiniciar desde cero continuamente, por lo que, no se han podido diseñar políticas de largo plazo.

#### **5.2.5.- VENEZUELA.**

En Venezuela, a pesar de que los indicadores de violencia son los más altos de la Región Andina, el tema de la seguridad ciudadana no ha sido una prioridad en los procesos de diseño de políticas públicas. En la Constitución Venezolana de 1999, se definía a la seguridad ciudadana como un derecho civil, en términos de protección frente a situaciones que constituyan amenaza, vulnerabilidad o riesgo para la integridad física de las personas, sus propiedades, el disfrute de los derechos y el cumplimiento de los deberes (artículo 55). Como se puede observar, se trata de una definición muy amplia, en la cual se incluye la prevención de riesgos y desastres, y además, refleja una tendencia proteccionista y paternalista. Además, en esta Constitución se reconoce la multiplicidad de cuerpos policiales, en distintos niveles de la administración municipal, estatal y nacional. Sin embargo, esto ha generado serios conflictos legales y prácticos, así como disputas entre entidades controladas por adversarios políticos para reclamar o denegar competencias policiales en materia de orden público. Frente a los conflictos existentes entre los diferentes cuerpos policiales, en el año 2001, se promulgó el Decreto No.1453 con Fuerza de Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana, en la Gaceta Oficial No.37318 del 6 de noviembre de 2001. En el mismo, se redefine y amplía el concepto de seguridad ciudadana, para entenderlo como el “estado de sosiego, certidumbre y confianza que debe proporcionarse a la población, mediante acciones dirigidas a proteger su integridad física y propiedades” (artículo 1). Pero, básicamente, este decreto tiene por objeto regular la coordinación entre los órganos de seguridad ciudadana, sus competencias concurrentes y cooperación recíproca entre dichos organismos, especialmente ante situaciones que requieran asistencia conjunta y participación compartida. Al hablar de órganos de seguridad ciudadana se refiere a la Policía Nacional, los cuerpos de policía estatales y municipales, las policías metropolitanas, el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas y el Cuerpo de Bomberos y administración de emergencias de carácter civil. Además, se menciona que la Fuerza Armada Nacional podrá ejercer actividades de policía administrativa y de investigación penal. No obstante, cuando la Guardia Nacional cumpla funciones de seguridad ciudadana, se regirán por lo previsto en el

Decreto y dependerán de la respectiva autoridad de seguridad ciudadana. Además, en el Decreto se crea un órgano técnico administrativo denominado Consejo de Seguridad Ciudadana -el cual será presidido por el Ministro del Interior y Justicia- que se encargará de formular, estudiar y evaluar las políticas nacionales en materia de coordinación de la seguridad ciudadana. Asimismo, el Decreto regula la creación del Sistema Nacional de Registro Delictivo, Emergencias y Desastres como medio de información de los órganos de seguridad ciudadana, para facilitar la planificación, formulación y ejecución de los planes, estrategias y acciones. También, establece la implementación de un sistema telefónico de emergencias nacionales. Por último, se menciona que, dependiendo de la situación, asumirá la responsabilidad de la coordinación y el manejo de la situación el órgano que disponga, en el lugar de los acontecimientos, de la mayor capacidad de respuesta y cantidad de medios que se correspondan con la naturaleza del hecho. Esta idea fue incluida con el propósito de evitar acciones policiales competitivas; sin embargo, como la competencia queda determinada por una variable situacional y aleatoria, es decir, no es específica, esto se puede interpretar de maneras distintas, lo que no resolvería el problema de la sobre posición de competencias.

### **5.2.6.- EL PROCESO ARGENTINO.**

En el caso de la República Argentina, uno de los principales tropiezos con que chocó el proceso de la seguridad ciudadana fue que en materia de evaluación, faltaba promover y desarrollar evaluaciones sobre las intervenciones e información sobre las mismas, Haciéndose necesario introducir un enfoque de planificación en el sector. Si bien conceptualmente algunas se vinculan con la seguridad ciudadana, éstas no son calificadas y asumidas como tales por el organismo responsable. Las instituciones no poseen estrategias comunicacionales suficientemente desarrolladas.

El Plan Estratégico de Seguridad y Justicia postulaba la “participación cívica y el control ciudadano” como eje importante, la constitución de Foros de Seguridad y la creación de la Red Nacional de Seguridad Comunitaria (RENASECO). En cuanto a los Foros de Seguridad, se propone extenderlos a toda la Capital Federal a partir de experiencia de un barrio, Saavedra. En la Provincia de Buenos Aires han sido sancionados por Ley, pero sólo se han conformado en unos pocos distritos. De todos modos, es poca la información existente sobre

los mecanismos de control y evaluación, y -según los informantes- RENASECO no se llegará a implementar.

Ni el gobierno nacional y el provincial cuentan con comisiones parlamentarias especializadas en seguridad ciudadana, de labor permanente y con facultades para desarrollar un control activo del funcionamiento del sistema y de las instituciones de seguridad ciudadana o vinculadas indirectamente a ellas.

Si bien ha habido un avance en la publicación de informaciones parece haber un retroceso en el último tiempo. Ahora bien, el mayor vacío en la información compete a los mecanismos de control de la policía y la situación de la población penitenciaria.

Los programas que tienen participación ciudadana parecen hasta el momento incompletos, poco extendidos. En general se centran en mapas vecinales de delitos, pero hay poco en materia de control y evaluación sobre las instituciones. Dada la gravedad institucional de la situación de las policías no parece posible pedir que la sociedad civil lo haga, sino que debe ser encarada principalmente por el Estado. En efecto, el control y la evaluación son un déficit central de las políticas de Seguridad.

La policía no es objeto de control ciudadano. Las Organizaciones de la Sociedad Civil actúan en casos de violación flagrante de derechos humanos. Hay consenso entre los entrevistados sobre la necesidad de promover un control democrático, desde el Estado, de los distintos organismos de seguridad.

El sistema de seguridad ciudadana presenta falencias básicas, tanto en sus definiciones fundamentales, formas de implementación y coordinación entre entes participantes. En Argentina existen restricciones para el desarrollo de la seguridad ciudadana. Más allá de los recursos, hay problemas básicos relativos a aspectos político ideológicos, de gestión-institucional y de carácter técnico-informativo.

El siguiente cuadro sintetiza los principales hallazgos, en términos de debilidades y fortalezas, así como amenazas presentes o latentes y otras emergentes, las cuales progresivamente se volverán claves para un proceso de creación de nuevas políticas de seguridad ciudadana, tomando en cuenta experiencias de países vecinos.

**MATRIZ DE PRINCIPALES HALLAZGOS EN TORNO A LAS CAPACIDADES  
DEL SISTEMA DE SEGURIDAD CIUDADANA EN ARGENTINA**

FORTALEZAS	DEBILIDADES	AMENAZAS
<p>1. Visión ambiciosa de futuro en los tres niveles</p> <p>2. Sentido de urgencia instalado respecto de la necesidad de planificar en el corto y largo plazo</p> <p>3. El gobierno nacional y el gobierno provincial posee instituciones necesarias.</p> <p>4. Función específicas no duplicadas en la normativa.</p> <p>5. Gobiernos de la provincia de Buenos Aires y de la CABA actúan como coaliciones conductoras con rumbos estratégicos más claros.</p> <p>6. Mayor competencia en desarrollo de estrategias en el nivel de la provincia de Buenos Aires y CABA.</p> <p>7. Estructura en el nivel provincial y de la CABA no es pesada ni compleja</p> <p>8. Existencia de órganos de consulta y/o cogobierno de la seguridad ciudadana, tales como Consejos de Seguridad</p> <p>9. desarrollo de mecanismos institucionales de participación que promueven integración en el co-gobierno de la seguridad ciudadana.</p> <p>10. Estructura orgánica descentralizada con capacidad tácticooperacional</p>	<p>1. Crisis de confianza y negativa evaluación de los actores, de los medios y de la sociedad.</p> <p>2. Visiones no compartidas sobre el rol y ámbito de competencia de las instituciones en prevención social y delictual.</p> <p>3. Ausencia de diagnóstico, enfoque compartido y de coproducción para la seguridad ciudadana.</p> <p>4. Inexistencia/insuficiencia de política y plan para la seguridad ciudadana en los tres niveles (rumbo estratégico poco claro)</p> <p>5. El gobierno nacional no actúa como coalición conductora (liderazgo) que vincule seguridad y prevención, política pública, política social y gestión intersectorial en el nivel federal con el provincial y municipal.</p> <p>6. Ausencia de instancias permanentes de coordinación, planificación, evaluación y control de gestión en el ámbito en los tres niveles.</p> <p>7. Indefinición de metas institucionales a nivel nacional vinculadas a la prevención de la delincuencia, la violencia y la inseguridad.</p> <p>8. Debilidad en capacidades institucionales y habilidades técnicas claves.</p> <p>9. Política comunicacional inexistente o inefectiva.</p> <p>10. Insuficiente personal calificado en los tres niveles.</p> <p>11. Fuerte autonomía en los tres niveles y entre las instituciones.</p> <p>12. Escasa conectividad tecnológica entre gobierno nacional, Prov. de Buenos Aires y CABA.</p> <p>13. Insuficiencias en política de desarrollo y gestión de la información y del conocimiento</p> <p>14. Escasez de socios y escasa participación ciudadana en los procesos estratégicos</p> <p>15. Inexistencia de comisiones parlamentarias de control</p>	<p>1. El gobierno nacional continúa con un enfoque y escala de prioridades no acorde con las demandas en su entorno.</p> <p>2. La falta de respuestas eficaces socava la credibilidad y legitimidad de las instituciones públicas</p> <p>3. Falta de voluntad política para emprender un rumbo de cambio.</p> <p>4. Continúa inexistencia de comisiones parlamentarias especializadas en seguridad ciudadana, y con facultades para un control activo sobre el funcionamiento del sistema y las instituciones de seguridad ciudadana</p> <p>5. Insuficiencia de recursos para financiar los cambios estratégicos necesarios en las organizaciones/instituciones a cargo</p> <p>6. Continúa brecha y déficit significativo entre demanda y oferta de servicios</p> <p>7. Continúa baja asignación de recursos a la prevención del delito, la violencia.</p> <p>8. Cambios en el perfil de la criminalidad, la violencia y la inseguridad no se advierten ni se abordan</p> <p>9. Imposibilidad de modificar la normativa para estructurar un sistema integrado o por niveles provinciales y territoriales</p> <p>10. Obstaculización de: i) las reformas policiales necesarias; y, ii) adecuaciones de organismos públicos a una agenda interinstitucional</p> <p>11. Falta de adecuación de los servicios policiales a la diversificación de la demanda y tipos de servicios policiales exigidos por los usuarios</p>

El diagnóstico de la situación general del país y de la estructura del Estado en sus distintos niveles muestra cifras y tendencias preocupantes. Más allá de que los indicadores examinados revelan la brecha entre las tasas de denuncia (estadística oficial), la victimización (medida a través de encuestas) y el sesgo que provoca una percepción negativa de la policía, la justicia y la falta de protección a las víctimas, el análisis de las cualidades y características del sistema tampoco es positivo.

Lo anterior ratifica la necesidad de emprender acciones en Argentina para mejorar los sistemas requeridos para el diseño e implementación de políticas y una oportuna toma de decisiones. Hay varios aspectos que pueden y deben mejorarse. En general, los ámbitos se relacionan con la forma de hacer las cosas y con facetas técnicas de la gestión tanto a nivel del gobierno nacional como del gobierno de la provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires:

- i) Competencias y responsabilidades de los diferentes actores e instituciones.
- ii) Claridad de las políticas públicas y naturaleza de los programas de seguridad ciudadana
- iii) Diagnósticos y una gestión de la información oportuna
- iv) Capacidades humanas y técnicas instaladas y medios apropiados
- v) Involucramiento de autoridades y actores nacionales, provinciales y locales, así como de la sociedad civil
- vi) Aspectos del sistema vinculados con la coordinación y articulación intra-institucional e inter agencias para una gestión intersectorial, entre otras.

Mejoras en los ámbitos señalados ayudarán a superar las dificultades observadas. El éxito radica en la consistencia de la política y en la capacidad de las autoridades de actuar en concordancia con el diagnóstico y las prioridades que surgen de él. Aquí se haya una de las principales necesidades del país y los gobiernos locales.

La convocatoria y permeabilidad de los distintos referentes técnicos y ejecutivos es una necesidad para el circuito de la producción eficaz de más y mejor seguridad ciudadana. Hay actores relevantes y actores involucrados, pero las instituciones se mantienen alejadas. Si se sigue una óptica estructural y funcional, es claro que aquí radica uno de los principales problemas para la gestión en el sector, destacando como prioridad la necesidad de generar consensos y esfuerzos para converger en respuestas a las demandas, con un énfasis preventivo, consistentes con las exigencias de una política criminal eficaz y con una política social efectiva.

## **CAPÍTULO VI.**

### **CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y PROPUESTA.**

#### **6.1.- CONCLUSIONES.**

##### **6.1.1. GENERALES.**

- Por participación ciudadana se entiende aquel proceso por el cual los sujetos desarrollan una acción tendente a vincular una expectativa o una opinión con el ámbito público o político.
- Una noción democrática de lo que significa seguridad pública considera este misma como un servicio público y por lo tanto sujeto a escrutinio y participación de la sociedad.
- La seguridad pública es un servicio público responsabilidad del Estado y en principio todos los ciudadanos son receptores de dicho servicio.
- El rol que juega la ciudadanía al acercarse a las autoridades de seguridad pública es el influir para que los servicios respondan a las necesidades de seguridad de los ciudadanos y estos se servicios se proporcionen de manera transparente, eficiente, y de acuerdo a la ley.
- La sociedad civil tiene un rol fundamental durante procesos de reforma policial.
- La seguridad ciudadana se refiere a una facultad que tiene toda persona, natural o jurídica, a desenvolverse cotidianamente libre de amenazas a su vida, libertad, integridad física, psíquica y cultural, lo mismo que al goce de sus bienes, a estar libres de temor, por ejemplo a no ser víctima de actos de violencia, ya sea robo, homicidio, estafa, violencia intrafamiliar o cualquier hecho que vaya contra los derechos (humanos) de las personas.
- El universo de la seguridad ciudadana comprende todo aquello que la amenaza como lo que la protege. Comprende lo conectado con la violencia, criminalidad nacional e internacional. Del otro lado de la moneda, también abarca el quehacer de las instituciones estatales y de la propia sociedad civil en cuanto se relacionan con su construcción y promoción.



- El control de los factores de riesgo para la seguridad de las personas y sus bienes, el respeto a la legalidad, el debido proceso y la justicia restaurativa, la presencia de mecanismos de defensa y promoción de los derechos, constituyen los pilares fundamentales de la seguridad ciudadana. Cuando la ciudadanía percibe la ausencia o insuficiencia de uno de estos pilares, el entorno social cotidiano se convierte en amenaza y el temor y el miedo se convierten en elementos de aislamiento, la noción y la práctica de lo comunitario se pierden.
- La seguridad ciudadana implica y requiere de la convivencia pacífica y remite a las ideas de democracia, solidaridad y sostenibilidad para el desarrollo social. Ella abarca la esfera pública, asociada a los procesos de construcción de seguridad, y la privada, asociada a la convivencia, entendida esta última como plataforma para la construcción del interés público.
- Atendido un diagnóstico que destaca la criminalidad y la violencia como principales factores de riesgo para la seguridad ciudadana, ésta debe ser abordada con una visión integral, que ponga énfasis tanto los factores objetivos que pueden intervenir sobre dichas amenazas (aspectos legales, administrativos y estructurales ligados al sistema de administración de justicia, delincuencia, etc.), como la dimensión subjetiva de la inseguridad (percepción, temor a ser víctima de un delito, victimización vicaria, etc.).
- Desde un punto de vista práctico, la seguridad ciudadana se relaciona estrechamente con el diseño y ejecución oportuna de una política eficaz, la superación de los problemas derivados de la delincuencia, la violencia y la inseguridad; la solución de la crisis del sistema penal, la consolidación de las instituciones democráticas, de manera de asegurar la participación de todos los sectores de la sociedad; así como la promoción de un mayor desarrollo social, que signifique la reducción de la pobreza, la marginalidad y la desigualdad.

### **6.1.2.- ACERCA DE LA REGIÓN ANDINA.**

- La magnitud y la intensidad del fenómeno delictivo en la región andina han producido un clima de temor generalizado, que amenaza a la gobernabilidad democrática y a la convivencia ciudadana. Por esta razón, los gobiernos de la subregión han procurado

establecer una serie de modelos para enfrentar el tema de la (in)seguridad ciudadana en sus respectivos países.

- Sin embargo, la notable diferencia entre el carácter democrático de los modelos de seguridad y su aplicación concreta más bien punitiva, nos ha puesto frente a una problemática nueva: las consecuencias reales de la puesta en práctica de la seguridad.
- A lo largo del estudio realizado sobre los planes y políticas de seguridad ciudadana implementadas en los países de la región andina, se pudo encontrar que, en todos los países es una constante la gran inestabilidad de las autoridades encargadas del tema de seguridad ciudadana. Esto ha generado que exista una débil institucionalidad que no ha permitido que se elaboren e implementen políticas a largo plazo. En países como Bolivia y Colombia, ni siquiera existen políticas específicas de seguridad ciudadana, por lo que el tratamiento de este tema se encuentra simplemente como un eje dentro de otras políticas o planes. Sin embargo, en casos como Perú, que cuenta con un sistema nacional de seguridad ciudadana, el mismo no ha podido consolidarse y alcanzar los resultados esperados, en gran parte, por la inestabilidad de los funcionarios y autoridades que lo conforman.
- Por otro lado, cabe destacar que existe una diferencia importante entre Venezuela, país de estructura federal y los países de estructura unitaria. En el caso de Venezuela, el control de las políticas de seguridad, así como la coordinación interinstitucional ha sido más complejo debido a la presencia de múltiples niveles de gobierno que cumplen roles superpuestos, lo que ha generado profundos conflictos, como en el caso de las policías de los diferentes niveles. En los otros países, la coordinación interinstitucional tampoco ha sido fácil, la falta de conocimiento y estabilidad de las autoridades, además de las ideas de autonomía institucional ante todo, han obstaculizado la implementación de planes y proyectos.
- Sin embargo, el punto más relevante del análisis tiene que ver con la diferencia entre los enfoques de los modelos de seguridad planteados y las estrategias implementadas. En la mayoría de casos –Ecuador, Perú y Bolivia- en los planes de seguridad ciudadana se menciona que es necesaria la participación ciudadana por que se realizarán actividades de prevención situacional, social y comunitaria para reducir los índices de criminalidad y violencia. Pero, en la práctica, las medidas adoptadas se

enmarcan únicamente en el incremento de número de policías, de patrullajes y de equipamiento para la policía. En este sentido es claro que, en un “clima de desconfianza en la capacidad de la justicia penal, las políticas públicas consideran más realista hacer frente a los efectos del delito que abordar el problema en sí mismo”.

- A esta práctica represiva -que responde sobre todo a un populismo punitivo- se añade la vinculación de las Fuerzas Armadas en los planes de seguridad ciudadana. En el caso de Colombia, el tema de la seguridad ciudadana es un eje dentro de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática diseñada por el Ministerio de Defensa. Por su parte, en el caso de Venezuela, en el nuevo Dispositivo Bicentenario se señala que la Gendarmería Nacional es la encargada de coordinar las acciones. Es evidente que en cada contexto, la participación de los militares en tareas policiales es justificada por diferentes motivos. Sin embargo, el enfoque represivo de los planes genera consecuencias negativas. Por ejemplo, se invisibilizan otros tipos de violencia que no pueden ser abordadas desde un enfoque policial, como por ejemplo, la violencia intrafamiliar o de género. Además, con la idea de encontrar al “culpable”, se transforma en chivos expiatorios a grupos sociales como los jóvenes, quienes son estigmatizados lo que los vuelve más propensos a protagonizar o a ser víctimas de violencia.
- Así, resulta indispensable revisar los parámetros democráticos, es decir, los términos en los que se concibe la democracia en cada país, con el objetivo de determinar la relación que existe entre el posible consenso social y la gobernabilidad democrática del país, misma que se hace extensible a la gobernabilidad de la seguridad ciudadana. Sólo mirando las dinámicas sociales y resolviendo –tal vez de manera transversal- conflictos de carácter fundamentalmente socioeconómico, los planes de seguridad ciudadana serán suficientemente sólidos como para ser eficaces y útiles para la consolidación de proyectos democráticos de largo alcance.

### **6.1.3.- ELCASO BOLIVIANO.**

- Podemos concluir el presente trabajo, diciendo que ante el incremento desmesurado de la delincuencia, creando una suerte de desamparo total del Estado a la seguridad

de la ciudadanía en general, es necesario incorporarla esta a su auto seguridad en forma integrada a la fuerza de control y prevención, pero que, para ello deba existir una generación / transmisión de la fiabilidad de la policía hacia la población y sus instituciones vivas, en la forma que el ciudadano se siente totalmente apoyado y protegido y porque no decirlo, tutelado en su función de auto seguridad como parte de la seguridad ciudadana.

- Esta necesidad de seguridad ciudadana, es decir de la participación activa de la ciudadanía en su propia seguridad, ha influenciado en el sistema penal, al permitir la norma procesal que el ciudadano tenga facultades para detener a un delincuente in fraganti y que pueda constituirse posteriormente en un testigo de cargo de mucha importancia y peso en el juicio.
- La tasa delincencial ha tenido un incremento importante, por ejemplo en la ciudad de El Alto subió sensiblemente en los últimos 15 años de aplicación de la política neoliberal, y particularmente en el último quinquenio, llegando a presentarse un aumento del 27.9% en el período 1995-1999. Estos datos son generales. Los análisis por delito y por gestión arrojan cifras variables, incluso decrecimientos parciales, pero la línea general es la tendencia al incremento.
- Los delitos contra las personas, contra el menor y familia, contra la propiedad y los económico-financieros son los que tuvieron un aumento más dramático en este período, pese a los declives detectados. Los sectores más vulnerables, es decir, niñez, adolescencia, minusválidos, mujer y tercera edad, continúan siendo víctimas de una falta de protección por parte del Estado y la sociedad civil. La diferenciación de estos grupos, lamentablemente, no aparece en las estadísticas proporcionadas por la división correspondiente de la Policía, pero ello no impide formular estas conjeturas que son verificables ante la observación atenta en los centros altamente poblados como es el caso de la ciudad de El Alto.
- Los verdaderos alcances de la Seguridad Ciudadana no pasan de la simple propaganda oficial que intenta encubrir las profundas brechas, inequidades y falta de garantía para las mayorías marginadas de la población boliviana. El discurso en ocasión de las efemérides locales, típico de nuestros gobernantes de turno, no es sino un maquillaje

para disfrazar la dramática situación en que se debaten amplios sectores de la población boliviana.

- La Seguridad Ciudadana no implica simplemente la proporción de resguardo físico, sino una conceptualización mucho más amplia que se manifiesta como la capacidad del Estado de proporcionar a los estantes y habitantes del territorio boliviano niveles económicos, políticos y sociales satisfactorios, basados en las libertades democráticas y los derechos ciudadanos.
- La Seguridad Ciudadana no puede implementarse en función de sus Principios y Fines dentro de un marco de una Política Económica Neoliberal como la impulsada desde 1985 e impulsada por los sucesivos gobiernos desde entonces.
- No basta con sancionar el delito. Es necesario prevenirlo.
- La inseguridad ciudadana es la suma de los factores que impiden a una sociedad desarrollarse en armonía y tranquilidad, y nace del propio Estado al implementar este tipo de políticas.
- La Política Neoliberal se constituye en el principal factor atentatorio a la Seguridad Ciudadana al impedir el acceso de toda la población al uso y disfrute de las riquezas que pueden ser generadas por el trabajo de todos mediante una equitativa distribución del excedente.
- Las reformas imperantes en el campo del derecho realizadas por el Estado Boliviano no pueden ser efectivas y acordes con la Seguridad Ciudadana, mientras exista una Política Neoliberal.

## **6.2.- RECOMENDACIONES.**

De lo anterior, se derivan recomendaciones que organizaremos para su ejercicio en cuatro ejes:

- i) Construcción de políticas, estrategias y consensos básicos,
- ii) Innovación en estrategias e instalación de programas,
- iii) Gestión y fortalecimiento institucional, y
- iv) Información y generación de mecanismos facilitadores

### **6.2.1. CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS, ESTRATEGIAS Y CONSENSOS BÁSICOS.**

Las medidas recomendables son:

- a) Promocionar un diálogo necesario e impostergable sobre las formas de articulación entre los órganos de seguridad, la sociedad civil organizada, con el fin de crear nuevas políticas sociales de protección.
- b) El potenciamiento de la capacidad de coordinación del Ministerio de Gobierno, la Policía Nacional la Sociedad Civil Organizada y las instituciones que tengan sus actividades fijadas en el problema de la Seguridad Ciudadana.
- c) Construcción de consensos en materias pendientes (situación carcelaria, privación de libertad y formas alternativas, reforma policial, tipos de intervención estatal, problemas prioritarios y focalización de acciones, entre otros).
- d) Construcción de mecanismos de coordinación y control sobre la actuación de los organismos responsables.
- e) Construcción de coaliciones entre la autoridad local y la población para implementar programas preventivos y con apoyo de cuerpos técnicos.

### **6.2.2.- INNOVACIÓN EN ESTRATEGIAS E INSTALACIÓN DE PROGRAMAS.**

Sin duda, en los distintos niveles hay un espacio para impulsar intervenciones novedosas y exitosas. En tal sentido, más allá de establecer consensos y discutir el tipo y escala de las intervenciones necesarias (municipal, provincial, etc.), y de desarrollar mayores esfuerzos en la evaluación de estrategias de prevención social y situacional eficaz, cinco parecen ser el tipo de políticas sobre las que hay más necesidad de ejecutar:

- a) Políticas pre-delictuales,
- b) Integración de políticas preventivas con políticas sociales,
- c) Políticas de juventud en situación de vulnerabilidad,
- d) Políticas orientadas a la victimización e inseguridad, y,

e) Políticas de modernización, reentrenamiento y acercamiento de la policía a la comunidad.

### **6.2.3.- GESTIÓN Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL.**

Las medidas recomendables son:

a) Capacitación (transferencia de conocimientos) y conformación de equipos de profesionales especializados en el diseño, planificación, gestión y evaluación de intervenciones en prevención del delito y la violencia.

b) Perfeccionamiento de las normas que regulan la actuación de las instituciones fundamentales.

c) Introducción de recursos en apoyo a procesos de informatización y manejo de TICs.

d) Establecimiento de objetivos, indicadores y sistemas de planificación y monitoreo.

e) Implementación de mecanismos para una mejor conducción y uso eficiente y complementario de recursos humanos y técnicos disponibles en diversos organismos estatales.

f) Establecer mecanismos externos de evaluación y control sobre la acción pública.

### **6.2.4.- INFORMACIÓN Y GENERACIÓN DE MECANISMOS FACILITADORES.**

Las medidas recomendables son:

a) Desarrollo de la capacidad de preparación y ejecución de los distintos órganos.

b) Atención a estrategias y prácticas novedosas y exitosas que se presenten en otros países.

c) Consolidación de un sistema de información integral, nacional departamental y municipal, accesible.

d) Desarrollo de herramientas de medición y monitoreo, formas participativas de construcción de mapas del delito y mapas de riesgo, índices de percepción y opinión ciudadana.

e) Promoción de la investigación social en delincuencia, violencia, inseguridad subjetiva y grupos vulnerables.

f) Necesidad de estrategias y campañas de comunicación orientadas a sensibilizar y promover conductas y valores sociales para el desarrollo de una “cultura de prevención”.



### **6.3.- PROPUESTA.**

Para esto se plantean las siguientes líneas de acción: “seguridad ciudadana y educación preventiva”, seguridad pública y la acción de los derechos humanos con la participación de la sociedad civil organizada y, defensa social para garantizar la protección contra las drogas.

El primer deber del Estado, e incluso la justificación misma que el Estado tiene para reservarse el monopolio de la fuerza, es salvaguardar la seguridad y la integridad de los ciudadanos. La ley y las instituciones no pueden quedar rebasadas por el fenómeno delictivo. Es deber del Gobierno actuar eficazmente y sin titubeos para brindar la seguridad que demandan los gobernados.

#### **6.3.1.- PREVENCIÓN DEL DELITO.**

- La política preventiva es parte sustancial del combate contra el crimen. Por esto es necesario dar impulso a programas y acciones integrales a nivel estatal, municipal, regional, a fin de evitar que haya más personas que se conviertan en delincuentes, que sufran violación a su integridad y su patrimonio.
- La función de la prevención social consiste en eliminar los problemas que puedan llevar a un sujeto a delinquir. En la medida en que se vayan abriendo mejores y más eficaces oportunidades para la educación, la capacitación y el empleo, y se extiendan entre la población los valores de respeto a la legalidad y el derecho, habrá de ser menos frecuente la tentación de buscar beneficios económicos fuera de la ley, o de procurar la justicia por propia mano.

#### **6.3.2.- PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA.**

- Establecer mecanismos de coordinación con la sociedad civil para rescatar los espacios públicos y garantizar que sean espacios para los ciudadanos.
- Redoblar esfuerzos para la detección anticipada de grupos proclives al delito, con la colaboración de los barrios organizados y de la comunidad en general, llevándose a cabo programas educativos y medidas de prevención entre la población. Todo ello se hará para inhibir la formación de pandillas que se dediquen a delinquir y a invadir los espacios públicos.

- Reforzar la seguridad y la cultura de prevención en las escuelas, con la participación de maestros, padres de familia y la comunidad, a fin de lograr escuelas seguras sin la amenaza de las drogas, priorizando las escuelas ubicadas en las zonas de mayor índice delictivo.
- Fortalecer las capacidades de las dependencias responsables de la aplicación de la Ley en todos sus ámbitos. Para ello, se modernizarán y mejorarán los procedimientos en la aplicación de la Ley, que permitan a las dependencias responsables de su aplicación tener mayor control y regulación y acceso a la información y los adelantos tecnológicos y los logros alcanzados por otras instituciones similares en los países de la región.

### **6.3.3. PARTICIPACIÓN SOCIAL COMUNITARIA.**

Para proponer la participación de la Sociedad Civil Organizada en la lucha contra el crimen, debemos tomar en cuenta que:

- Cuanto mayor sea la cantidad de información sobre los aspectos que generan el delito, crimen y mayor sea el espectro de obtención de datos a los que pueda tener acceso la sociedad, menores serán las posibilidades de ser sorprendidos por actitudes delincuenciales generadas en sus dependencias territoriales.
- Todos los miembros de la sociedad son esenciales y no pueden ser reemplazados., de allí la importancia de la organización local.
- En ese entendido, el tema de la participación ciudadana en la toma de decisiones es la esencia de la democracia. Sin ánimo de realizar un análisis sobre el tema, se quiere resaltar que es a partir de las últimas décadas que éste ha estado en boga, especialmente en nuestra América, a raíz de las crisis de sus sistemas políticos.

### **6.3.4. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PREVENCIÓN DEL DELITO: PREVENCIÓN COMUNITARIA.**

- Antes que todo, es importante tener en cuenta que la participación ciudadana no es más que un aspecto de la necesaria concepción global de la Prevención, vinculada como está a la satisfacción de las necesidades de sobrevivencia, nutrición, libertad, y crecimiento corporal y espiritual de la sociedad.

- Los vínculos comunitarios son de especial atención, tanto así, que se considera la destrucción de estos vínculos como una de las formas en la que se presenta el principio generador de la actividad delincencial.
- En este sentido, la participación comunitaria debe convertirse en un espacio propicio para afianzar estos vínculos.

### **6.3.5. CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVOS DEL MODELO DE PARTICIPACIÓN SOCIAL.**

- Facilitar y fortalecer la organización y solidaridad, para el mejoramiento de la calidad de vida, el cuidado del vecindario y la defensa de los derechos humanos. En estos espacios la gente asume un sentimiento de pertenencia y arraigo con su comunidad, existiendo mayores vínculos e identificación entre sus integrantes.
- Parte de sus acciones se orientan al mejoramiento de los espacios públicos.
- Disminución del miedo al delito.
- Facilita el conocimiento de los modos de producción delictiva de cada zona.
- Se basa más en las nociones de seguridad y vigilancia que en la acción policial.
- Son los ciudadanos los que colaboran con la policía, pero no son ellos mismos policías (ni lo parecen).
- Como sistema de control social, desestimula la comisión de actos de brutalidad y abuso policial.
- La comunidad organizada es concebida por el gobierno central como ente responsable al que la ley les concede facultades cogestonarias que se ejercen como derechos ciudadanos.
- Es mucho más que ser oído, es tomar parte en la planificación y formulación de programas de prevención apropiados para cada lugar, sobre la base de la información que la policía y los organismos especializados facilitan al ente cooperador, la sociedad.
- Constata que la criminalidad suele ser intra-clase, intra-racial y afecta predominantemente a los más pobres.

- Valoriza respuestas sociales e imaginativas, siendo un modelo abierto de reacción social, sin más límites que los que impone la Ley, abriendo un sin límite de posibilidades y participaciones, al ser ahora una responsabilidad de todos.

## BIBLIOGRAFÍA

- BARCELONA LLOP, J., “La administración de la seguridad ciudadana: selección de problemas a comienzos del Siglo XXI” en: [http://portal.uned.es/pls/portal/docs/PAGE/UNED\\_MAIN/LAUNIVERSIDAD/UBI-CACIONES/06/DUQUE\\_AHUMADA/14/7\\_JAVIER%20BARCELONA%20LLOP.PDF](http://portal.uned.es/pls/portal/docs/PAGE/UNED_MAIN/LAUNIVERSIDAD/UBI-CACIONES/06/DUQUE_AHUMADA/14/7_JAVIER%20BARCELONA%20LLOP.PDF).
- Basile, Silvio, Los valores superiores, los principios fundamentales y los derechos y libertades publicas, La Constitución Española de 1978, Ed.Civitas, Madrid, 1980 35 Amparo 312-2000 36 Inconstitucionalidad15-96 y Ac. Decreto Legislativo No 668)
- Burgos, Jorge y Patricio Tudela, Políticas públicas y seguridad ciudadana. Corporación de Promoción Universitaria,
- Bustos Ramírez, Juan, Ibíd. 29 Larrauri Pijoan, Elena, Consideraciones sobre Política Criminal, VII Conferencia Iberoamericana del Sector Justicia(Política Criminal y Delincuencia), UTE, 2001 30 Escuela de Capacitación Judicial, Política Criminal comparada hoy y mañana.
- Carta Internacional de Derechos Humanos, Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, 1948 39 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, 1966 40 Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre, Novena Conferencia Internacional Americana, 1948
- Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.
- CPU. Santiago, Doc. de Trabajo N° 20. Noviembre del 2001, 13 págs
- Declaración Universal de Derechos Humanos, Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, 1948
- Documento “Guía para la Evaluación del Sector de Seguridad Ciudadana BID-RE1/SO1 Estudio: Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana en Argentina, Chile y Uruguay”, Banco Interamericano de Desarrollo, BID 2004.
- Espinoza V., Manuel, Criminología, 1998
- Momethiano Zumaeta, Eloy, Criminología: Fundamentos Sobre Criminalidad y su Enfoque en la Sociedad Contemporánea en el Perú EL NUEVO CODIGO

PROCESAL PENAL Y SUS IMPLICANCIAS EN LA SEGURIDAD  
CIUDADANA <http://www.monografias.com/trabajos27/criminalidad-tarapoto/criminalidad-tarapoto.shtm>

- Gabaldón, Luis Gerardo (2008). “Seguridad Ciudadana y Políticas Públicas en Venezuela”. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales ILDIS. Disponible en: <http://www.ildis.org.ve/website/administrador/uploads/Gabaldon%20Vfinal.pdf>
- Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad. (2006). Encuesta Nacional sobre Inseguridad Urbana. Disponible en: [www.icesi.org.mx](http://www.icesi.org.mx).
- LAHOSA, J.M., “Seguridad y ciudad inclusiva”, en <http://www.aeryc.org/correspondencia/conclusionsgner2009/PONENCIAS%20E%20INTERVENCIONES/GT%20%20LAS%20CIUDADES%20ABIERTAS/JOSEP%20M%aa%20LAHOSA.pdf>
- Lahosa, Josep (2009). “La prevención de la (in)seguridad en Barcelona”. En Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia, Fernando Carrión y Johanna spín (comp.): pp.261-282. Quito: FLACSO sede Ecuador, ICLEI, Municipio de Quito. Ministerio de Defensa (2007). Política de Consolidación de la Seguridad Democrática 20062010. Colombia: Imprenta Nacional de Colombia.
- Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (Ley No. 27933) (2003). Lima: Presidencia de la República, Congreso Nacional.
- López-Rey y Arrojo, Manuel, Compendio de Criminología y Política Criminal, Editorial Tecnos, España, 1985 2 Langle, Emilio, La Teoría de la Política Criminal, Editorial Reus, España, 1927
- Manuel Ossorio, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Ibíd.
- Ministerio de Planificación del Desarrollo (2007). Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia digna y soberana, productiva y democrática para vivir bien”. Publicado en la Gaceta oficial de Bolivia No. 0103, 12 de septiembre de 2007. Disponible en: <http://www.planificacion.gov.bo/pnd111.htm>
- Mollericono, Juan (s./f.). “Políticas de seguridad ciudadana en Bolivia”. Santiago de Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC), Universidad de Chile. Disponible en: [http://comunidadyprevencion.org/opinion\\_13.html](http://comunidadyprevencion.org/opinion_13.html)

- Según Emilio Langle en Teoría de la Política Criminal, *Ibíd.* 24 Ídem 25 Programa de Marburgo, en Manual de Criminología de García-Pablos de Molina, *Op.Cit.*Pág. - - 26 Citado por Manuel Ossorio, *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, Editorial Heliasta, Argentina, 2001
- Según Emilio Langle, *Ibíd.* 32 Binder, Alberto, *Política Criminal. De la formulación a la praxis* Ed. AD HOC. Argentina, 1997.
- Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2007), México Unido Contra la Delincuencia A.C. Disponible en: [www.mexicounido.org](http://www.mexicounido.org).
- Subsecretaria de Seguridad Ciudadana (2008). *Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Modernización de la Policía*. Quito: Ministerio de Gobierno, Subsecretaria de Seguridad Ciudadana.
- Theshe Padilla, Natividad de las mercedes: La Política Criminal de El Salvador ... Trabajo de graduación UES 1999 56 Amaya Cobar , Edgardo Alberto: Bases para la Discusión de una Política Criminal Democrática. *Revista FESPAD* 2003
- Torres, Andreina (2005). “La seguridad ciudadana en Ecuador, un concepto en construcción: estado del arte de investigaciones producidas entre los años 2000-2004”. Disponible en: [www.flacso.org.ec/docs/estadoarte.pdf](http://www.flacso.org.ec/docs/estadoarte.pdf)
- WEISBURD, D. y ECK, J.E., “¿Qué puede hacer la policía para reducir la delincuencia, los disturbios y el miedo?, en *Derecho penal y Criminología como fundamento de la Política criminal. Estudios en Homenaje al Profesor Alfonso Serrano Gómez*, Dykinson, Madrid, 2006, pp. 1.319-1.346.

## **ANEXOS.**

### **1. LEY QUE REGULA LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD EN LA LUCHA CONTRA EL DELITO EN PERU.**

LEY Nº 27933

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

La Comisión Permanente del Congreso de la República ha dado la ley siguiente:

LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA

CAPÍTULO I

OBJETO Y MARCO CONCEPTUAL

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades, garantizar la seguridad, paz, tranquilidad, el cumplimiento y respeto de las garantías individuales y sociales a nivel nacional. Comprende a las personas naturales y jurídicas, sin excepción, que conforman la Nación Peruana.

Artículo 2.- Seguridad Ciudadana

Se entiende por Seguridad Ciudadana, para efectos de esta Ley, a la acción integrada que desarrolla el Estado, con la colaboración de la ciudadanía, destinada a asegurar su convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos. Del mismo modo, contribuir a la prevención de la comisión de delitos y faltas.

CAPÍTULO II

CREACIÓN Y FINALIDAD DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA

Artículo 3.- Creación y Finalidad del Sistema

Créase el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), que tiene por objeto coordinar eficazmente la acción del Estado y promover la participación ciudadana para garantizar una situación de paz social.

Artículo 4.- Componentes del Sistema

Son instancias integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana las siguientes:

- a) Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, cuenta con una Secretaría Técnica.
- b) Comités Regionales de Seguridad Ciudadana.
- c) Comités Provinciales de Seguridad Ciudadana.
- d) Comités Distritales de Seguridad Ciudadana.

CAPÍTULO III

CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA

Artículo 5.- Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana

Créase el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC), como el máximo organismo encargado de la formulación, conducción y evaluación de las políticas de seguridad ciudadana; con autonomía funcional y técnica.

Artículo 6.- Dependencia

El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana depende de la Presidencia de la República y es presidido por el Ministro del Interior.

Artículo 7.- Miembros del Consejo

El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana está integrado por:

- El Ministro del Interior, quién lo presidirá.
- El Ministro de Justicia o su representante.
- El Ministro de Educación o su representante.



- El Ministro de Salud o su representante.
- El Ministro de Economía y Finanzas o su representante.
- Un representante de la Corte Suprema de Justicia.
- El Fiscal de la Nación o su representante. (\*)
- El Defensor del Pueblo o su representante.
- Dos Presidentes Regionales o sus representantes.
- El Alcalde Metropolitano de Lima o su representante.
- Los Alcaldes de las dos provincias capitales de departamento con mayor número de electores o sus representantes.

Los representantes del Poder Ejecutivo serán designados por Resolución Suprema firmada por el titular del respectivo sector, y los demás representantes serán designados por el titular de la entidad correspondiente.

(\*) De conformidad con el Artículo Primero de la Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 340-2003-MP-FN, publicado el 07-03-2003, se designa al doctor Percy Peñaranda Portugal, Fiscal Supremo Titular, como representante de la señora Fiscal de la Nación ante el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana - CONASEC.

(\*\*) De conformidad con el Artículo Único de la Resolución Suprema N° 0120-2003-IN-0102, publicada el 22-03-2003, se designan a los miembros del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana.

#### Artículo 8.- Facultades Especiales

El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC) está facultado para invitar a sus sesiones a representantes de las diferentes instituciones públicas y privadas, de acuerdo a la temática específica a tratar.

#### Artículo 9.- Funciones del Consejo

El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana tiene las siguientes funciones:

- a) Establecer las políticas y el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana.
- b) Aprobar los planes, programas y proyectos de Seguridad Ciudadana.
- c) Promover la investigación en materia de Seguridad Ciudadana.
- d) Evaluar la ejecución de la política de Seguridad Ciudadana.
- e) Promover el intercambio y/o cooperación internacional en materia de Seguridad Ciudadana.
- f) Elaborar anualmente un Informe Nacional sobre Seguridad Ciudadana;
- g) Informar a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno e Inteligencia del Congreso de la República sobre los planes, programas y proyectos de Seguridad Ciudadana antes de su respectiva aprobación.
- h) Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de sus fines.

#### Artículo 10.- Atribuciones del Consejo

El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana tiene las siguientes atribuciones:

- a) Dictar directivas sobre Seguridad Ciudadana.
- b) Impulsar proyectos nacionales, regionales, provinciales y distritales en materia de Seguridad Ciudadana.
- c) Absolver consultas que se formularsen sobre Seguridad Ciudadana en el ámbito nacional.
- d) Celebrar convenios con organismos nacionales e internacionales, Organismos No Gubernamentales (ONGs), empresas privadas, Ministerios de Educación, Salud, Justicia y otros organismos de Seguridad Ciudadana.

#### Artículo 11.- Secretaría Técnica

La Secretaría Técnica es el órgano técnico ejecutivo y de coordinación, encargado de proponer al Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana la política, los planes, programas y proyectos de seguridad ciudadana para su aprobación, así como realizar el seguimiento y evaluación de la ejecución de las acciones aprobadas a nivel nacional. Contará con profesionales, técnicos y especialistas en temas de seguridad ciudadana.

La Secretaría Técnica está a cargo del Ministerio del Interior, para cuyos efectos se constituirá en una Unidad Ejecutora del Pliego del Ministerio del Interior.

CONCORDANCIAS. D.S. N° 003-2003-IN

#### Artículo 12.- Designación del Secretario Técnico

El Secretario Técnico es designado por el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana a propuesta de su presidente.

#### CAPÍTULO IV

## LOS COMITÉS REGIONALES, PROVINCIALES Y DISTRITALES DE SEGURIDAD CIUDADANA

### Artículo 13.- Comités Regionales, Provinciales y Distritales

Los Comités Regionales, Provinciales y Distritales son los encargados de formular los planes, programas, proyectos y directivas de seguridad ciudadana, así como ejecutar los mismos en sus jurisdicciones, en el marco de la política nacional diseñado por el CONASEC. Igualmente supervisan y evalúan su ejecución.

### Artículo 14.- Miembros del Comité Regional

El Comité Regional es presidido por el Presidente de la Región e integrado por los siguientes miembros:

- La autoridad política de mayor nivel de la región.
- El Jefe Policial de mayor graduación de la región.
- La autoridad educativa del más alto nivel.
- La autoridad de salud o su representante.
- Un representante del Poder Judicial, designado por el Presidente de la Corte Superior de la jurisdicción.
- Un representante del Ministerio Público, designado por el Fiscal Superior Decano de la jurisdicción.
- El Defensor del Pueblo o el que hiciere sus veces.
- Tres Alcaldes de las provincias con mayor número de electores.

### Artículo 15.- Miembros del Comité Provincial

El Comité Provincial es presidido por el Alcalde Provincial de su respectiva jurisdicción e integrado por los siguientes miembros:

- La autoridad política de mayor nivel de la localidad.
- El Jefe Policial de mayor graduación de la jurisdicción.
- La autoridad educativa del más alto nivel.
- La autoridad de salud o su representante.
- Un representante del Poder Judicial, designado por el Presidente de la Corte Superior de la jurisdicción.
- Un representante del Ministerio Público, designado por el Fiscal Superior Decano de la jurisdicción.
- El Defensor del Pueblo o el que hiciere sus veces.
- Tres Alcaldes de los distritos con mayor número de electores de la provincia.
- Un representante de las Juntas Vecinales.
- Un representante de las Rondas Campesinas.

### Artículo 16.- Miembros del Comité Distrital

El Comité Distrital de Seguridad Ciudadana es presidido por el Alcalde de su respectiva jurisdicción e integrado por los siguientes miembros:

- La autoridad política de mayor nivel de la localidad.
- El Comisario de la Policía Nacional a cuya jurisdicción pertenece el distrito.
- Un representante del Poder Judicial.
- Dos alcaldes de centros poblados menores.
- Un representante de las Juntas Vecinales.
- Un representante de las Rondas Campesinas.

Los miembros del Comité Distrital, en base a la realidad particular de sus respectivos distritos, deberán incorporar a otras autoridades del Estado o representantes de las instituciones civiles que consideren conveniente.

### Artículo 17.- Funciones de los Comités Regionales, Provinciales y Distritales

Los Comités Regionales, Provinciales y Distritales de Seguridad Ciudadana tienen las siguientes funciones:

- a) Estudiar y analizar los problemas de seguridad ciudadana a nivel de sus respectivas jurisdicciones.
- b) Promover la organización de las Juntas Vecinales de su jurisdicción.
- c) Formular, ejecutar y controlar los planes, programas y proyectos de Seguridad Ciudadana en sus respectivas jurisdicciones.

- d) Ejecutar los planes, programas y proyectos de seguridad ciudadana dispuestos por el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana.
- e) Supervisar la ejecución de los planes y programas de seguridad ciudadana.
- f) Celebrar convenios institucionales.
- g) Coordinar y apoyar los planes, programas y/o proyectos de seguridad ciudadana con las jurisdicciones colindantes.

#### Artículo 18.- Atribuciones de los Comités Regionales, Provinciales y Distritales

Los Comités Regionales, Provinciales y Distritales de Seguridad Ciudadana tienen las siguientes atribuciones:

- a) Aprobar los planes, programas y proyectos de Seguridad Ciudadana de sus correspondientes jurisdicciones, en concordancia con las políticas contenidas en el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, informando al Consejo.
- b) Dictar directivas de Seguridad Ciudadana a nivel de su jurisdicción.
- c) Difundir las medidas y acciones sobre Seguridad Ciudadana y evaluar el impacto de las mismas en la comunidad.

#### CAPÍTULO V

#### RÉGIMEN ECONÓMICO

#### Artículo 19.- Recursos del SINASEC

Constituyen recursos de los órganos componentes del Sistema los siguientes:

- a) Los que comprometen las instituciones y sectores del Estado componentes del Sistema, para el cumplimiento de las acciones que les compete.
- b) Las donaciones, legados, recursos que provengan de la cooperación internacional, así como las contribuciones de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, de acuerdo a las normas legales vigentes.
- c) Los demás que les sean asignados.

#### DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y FINALES

#### Primera.- Plan Nacional

El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana elaborará el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana para el Corto Plazo, en el término de ciento veinte (120) días contados a partir de la promulgación de la presente Ley, el mismo que deberá ser informado a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno e Inteligencia del Congreso de la República, antes de su respectiva aprobación.

#### Segunda.- Reglamento

El Poder Ejecutivo reglamentará la presente Ley en un plazo no mayor de sesenta (60) días contados a partir de su publicación.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los veintiocho días del mes de enero de dos mil tres.

CARLOS FERRERO

Presidente del Congreso de la República

JESÚS ALVARADO HIDALGO

Primer Vicepresidente del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

POR TANTO:

Mando se publique y cumpla.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los once días del mes de febrero del año dos mil tres.

ALEJANDRO TOLEDO

Presidente Constitucional de la República

LUIS SOLARI DE LA FUENTE

Presidente del Consejo de Ministros

FAUSTO ALVARADO DODERO

Ministro de Justicia