

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRES
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y POLITICAS
CARRERA DE DERECHO



TESIS DE GRADO

**“LA ESTADISTICA CRIMINAL Y SU APLICACION EN LA
FORMULACION DE UNA POLITICA CRIMINAL BOLIVIANA”**

POSTULANTE : EDGAR LUIS CAYUJRA BARRETO
ASESOR : DR. MANUEL RADA PEREZ

LA PAZ - BOLIVIA

1997

¡Recorred vuestras vidas! El habitante interior es acción y alquimia. Mágico en su primer vuelo. Es iconoclasta, pero vive - más allá de una realidad visible-ligado a su propio misticismo. Parece cansado e incapaz ya de distinguir las voces de los licántropos. Teme la mutación inmediata, la risa obvia.

(Draco Cornelius).

*A mi padre y mis hermanos, por su apoyo.
A mi madre, principio y luz de mi existencia.
Y, a mi adicción y carne rota: P.G.M.*

AGRADECIMIENTO

Mis sinceros agradecimientos a los Dres. Manuel Rada, Yuri Tirado, Rosa Laguna, Felipe Tredinick y Dulfredo Rua

Y, a mis amigos y a quienes sin serlo me dieron su aliento.

INDICE

Introducción

CAPITULO I

La Política Criminal

1.1	Criminalidad y Política Criminal	2
1.2	Evolución de la Política Criminal	7
1.3	La Política Criminal, Criminología y Dogmática	14
1.4	Objeto y Fines de la Ciencia Político-criminal	15
1.5	Política Criminal de las Naciones Unidas	17
1.5.1	Los Congresos sobre Prevención del Delito y Justicia Penal	19
1.5.2	Los Institutos de Investigación Penal	21
1.6	Consideraciones Generales	26

CAPITULO II

La Estadística Criminal

2.1	La Estadística y la Criminalidad	32
2.2	La Estadística Criminal	40
2.3	La Estadística Criminal en las Naciones Unidas	43

CAPITULO III

Aplicación de la Estadística Criminal en la Formulación de una Política Criminal

3.1	Evaluación y Formulación de la Política Criminal	50
3.2.	Sistema de Estadísticas Criminales	57
3.3.	Aplicación de la Estadística Criminal	71
	3.3.1 Administración	71
	3.3.2 Planificación.....	72
	3.3.3 Investigación de Políticas	76
3.4	Importancia de la Estadística Criminal.....	78

CAPITULO IV

La Estadística Criminal y Política Criminal en Bolivia

4.1	El sistema de Justicia Penal Boliviano.....	82
4.2	La Estadística Criminal en Bolivia	84
	4.2.1 Las Estadística Policiales	84
	a) Estadísticas de la Policía Técnica Judicial	87
	b)Estadísticas de Tránsito	93
	4.2.2 Las Estadísticas Judiciales.....	96
	4.2.3 Las Estadísticas Penitenciarias.....	102
4.3	El Sistema Nacional de Información	110
4.4	La Política Criminal en Bolivia	117

CAPITULO V

Conclusiones y Anexos

5.1	Conclusiones.....	130
5.2	Recomendaciones.....	137
	Anexos	
	Bibliografía	

INTRODUCCIÓN

Bolivia vive una época de transformaciones que se traducen en varios aspectos de la vida; inconformidad con las instituciones vigentes y necesidad de nuevos sistemas. Estos cambios en la realidad política, socioeconómica y cultural conducen a mutaciones en el ordenamiento jurídico, para lograr una conexión y coherencia de esas realidades.

El análisis de la situación nos permite ver, también, la existencia de una desconexión entre el Derecho y las realidades que hoy vivimos: los preceptos jurídicos se encuentran atrasados respecto de las exigencias de una sociedad postmoderna, y las elaboraciones teóricas continúan sustentadas en torno de principios y supuestos de otras épocas.

La crisis se manifiesta con más rigor en el campo del Derecho Penal; la obsolescencia de la legislación punitiva dificulta la realización de la justicia criminal y el jus puniendi está siendo cuestionado por nuevos argumentos que en el fondo deslegitimizan el ejercicio del mismo.

El sistema penal no cumple con el cometido de efectiva represión y prevención porque tiene un grave problema: su formulación carece del sustento fáctico o empírico necesario, como resultado ella no tiene correspondencia con la realidad. Pocas o casi nunca las investigaciones penales, criminológicas, penitenciarias y de otra índole han respaldado la adopción, diseño y establecimiento de modelos penales.

Cuántas verificaciones empíricas de enunciados teóricos existen? Pocos y casi ninguno. La correspondencia entre realidad y normatividad será sólo posible cuando en la formulación de una política criminal intervengan los aportes técnicos y científicos de las ciencias factuales, tales como la criminología y la estadística criminal.

El sistema penal boliviano carece de políticas o programas relativas a la ordenación y sistematización de la información referida a tres esferas: delito, delincuente y la pena. No se cuenta con un sistema que acumule, procese y evalúe los datos cuantitativos que genera el propio sistema en su funcionamiento.

Esta circunstancia deriva en una deficiente planificación de las políticas de control de la criminalidad y a la ineficacia de ellas.

El legislador boliviano, a la hora de formular políticas criminales, acude a programas o modelos político criminales importados, "adaptando" las mismas a la realidad nacional.

En este contexto el presente trabajo refiere a la importancia y aplicación de la Estadística Criminal en la formulación y evaluación de una política criminal planificada, conociendo que en Bolivia la Estadística Criminal está poco desarrollada, y sabiendo que este vacío priva, al sistema penal nacional, de un valioso medio para la investigación, análisis y formulación de políticas en materia de lucha y prevención de la delincuencia.

El trabajo de investigación parte de la hipótesis de que una política criminal boliviana sólo será posible con la implementación de un sistema de estadística criminal, que brinde información necesaria para su formulación, hecho que permitirá una adecuada represión y prevención de la delincuencia.

El capítulo primero toca lo que se entiende por política criminal, su objeto, fines y su evolución conceptual, en la óptica de las Naciones Unidas.

El capítulo segundo hace un bosquejo de la estadística criminal, su objeto y campo de acción, y el trabajo de las Naciones Unidas en esta materia.

En el capítulo tercero se hace un análisis de la aplicación de la estadística en la formulación de una política criminal, las esferas de aplicación y lo que implica la tarea de formular y evaluar una política criminal.

En el capítulo cuarto se describe el estado de ambas materias en el contexto boliviano, su desarrollo y deficiencias.

La investigación no ingresa al campo del contenido de la ciencia politicocriminal, ni las técnicas o metodología estadística que un sistema de estadística criminal debe emplear; intenta discutir y sostener el uso de un instrumento técnico, como es la estadística criminal, en la tarea de formulación de una política criminal, que obedezca o tenga correspondencia con la realidad, posible solo por medio de la investigación (penal, criminológica, estadística y penitenciaria) previa.

En definitiva el trabajo pretende mostrar la importancia y la utilidad de la estadística criminal en la formulación de una política criminal.

CAPITULO I

LA POLITICA CRIMINAL

CAPITULO I

I. LA POLITICA CRIMINAL

1.1 CRIMINALIDAD Y POLITICA CRIMINAL

De acuerdo al criminólogo Alvaro Pérez la criminología es el estudio del origen y desarrollo de la criminalidad con fines de política criminal; es decir la búsqueda del cómo y porqué nace la criminalidad y cómo se desarrolla y expresa.¹

Existen en general dos explicaciones a la criminalidad: uno llamado tradicional en el que se inscriben las corrientes positivista, general, clínico y organizacional, y otro denominado enfoque crítico o contemporáneo cuyas corrientes son la criminología crítica, la criminología radical y la criminología de oposición.

El enfoque tradicional explica que las razones de la criminalidad se hallan en causas endógenas (individuales, morfológicas, psicológicas) o causas exógenas (factores económicos, familiares, sociales, religiosos, escolares, etc.).

La criminología tradicional da preminencia al estudio de las causas o factores del delito, sean estas individuales o sociales; por tanto es una postura etiológica.

¹ PEREZ PINZON, Alvaro. Curso de Criminología. Temis. Bogotá. 1992. p.1

Consideran, por otro lado, como objeto de estudio de la criminología el delito en sentido jurídico penal, es decir la conducta definida por la ley como delito.

Las tendencias de esta corriente son la llamada enfoque general que intenta estudiar el delito, con ayuda de la antropología, la psicología, la sociología y la estadística, ya no como hecho individual sino como fenómeno social; la orientación clínica, considera al delincuente como un enfermo y por tanto lo investiga y lo “trata” con un equipo de especialistas (médico, educador, psicológico, trabajador, etc); y por último está la corriente organizacional que se interesa por hallar mecanismos que permitan modificar los sistemas de control social e institucional. Esta última le otorga gran importancia a la política criminal y es crítico de las instituciones proponiendo reformas. Podemos, a modo de ejemplo, mencionar a los principales representantes de esta corriente tradicional o iniciador de la criminología: Lombroso, Ferri, Garófalo, Sighele, Laccssagne, Quetelet, Guerry, etc.

El enfoque crítico y contemporáneo, nacido como reacción a la postura tradicional y producto de hechos políticos, culturales, artísticos, económicos y sociales de la década del cincuenta y del sesenta, sostiene que el origen de la criminalidad está en el poder político y el control social, es decir en quién hace la ley, en quien la aplica, y en quien la ejecuta, o en el conjunto de instrumentos de la que se vale el poder político para rechazar o neutralizar acciones que estiman reprochables (escuela, familia, religión, medios de comunicación).

Las principales corrientes o autores que sustentan esta explicación son: la “criminología crítica”, la “nueva criminología”, la “criminología radical” y la “criminología de oposición”. Entre sus tendencias están: Del paso al acto (teoría de la anomia, teoría de la asociación diferencial, etc.), la interaccionista y la radical.

La finalidad de la criminología radical es esencialmente cuestionar: el fin de la ley penal, para qué sirve y quiénes la hacen; deja a un plano secundario el estudio de

las causas o factores de la criminalidad. Esta corriente introdujo el concepto de “desviación” para definir el ámbito de estudio de la criminología.

Al interior de estos enfoques explicativos de la criminalidad, existen un cúmulo de manifestaciones o teorías. Así merecen mencionarse las teorías biológicas, psicológicas, sociológicas, sociopolíticas y antropológico culturales.

Dentro de las corrientes biológicas destacan los paradigmas de las biotipologías, con Kretschmer y Di Tullio, la genética criminal, las familias criminales y la endocrinología. Para esta dirección criminológica el origen o causas de la criminalidad están en la conformación orgánica y morfológica del hombre, es decir en una base patológica.

Las explicaciones psicológicas entienden que la causa del delito se halla en patologías de orden psíquico, influenciadas por el mundo que rodea el hombre. Las tendencias principales son las de Freud, con su postura del criminal por sentimiento de culpa; Ostermeyer y Naegeli, representantes del psicoanálisis de la sociedad primitiva; y Piaget, Tapp, Scharf y otros que defienden la postura denominada las teorías del desarrollo cognitivo-social.

El enfoque antropológico - cultural halla el fundamento en factores como el grupo, la sociedad y la cultura, que condicionan o estimulan las conductas criminales. Sus elaboradores son, entre otros, Cloward, Ohlin, Cohen, Miller, Sellin y Taff. Entre las elaboraciones teóricas antropológico culturales destacan las que relacionan cultura - subcultura - contracultura como origen de la criminalidad, entre ellas, se pueden mencionar la teoría de la ocasión diferencial y la teoría del conflicto cultural.

Las explicaciones sociológicas intentan hallar la causa de la criminalidad en el medio social; tratan de establecer en la masa social qué produce la desviación. Sus

defensores principales, Durkheim, Merton, Sutherland, Caser, Dahrendorf. Vold y Turk ven al proceso de la criminalización como generador de la criminalidad, así como el carácter político de dicho proceso. Destacan los enfoques pluri o multifactoriales o teoría de factor múltiple, la teoría de la anomia, la teoría de la asociación diferencial, la teoría de la identificación diferencial, la teoría del conflicto social, las teorías de la patología social, el interaccionismo, la etnometodología y la teoría del etiquetamiento social o Labelling Approach.

La dirección socio política en la que se adscribe la llamada “nueva criminología”, se ocupa, en especial del cuestionamiento o crítica de la ley penal, sus implicaciones, sobre todo políticas, y ve el origen de la criminalidad en el poder político. Es una postura politizada de las explicaciones sociológicas.

Cada enfoque explicativo de la criminalidad postula, a su modo, un programa o modelo político criminal que fija, fundamentalmente, el rol o papel, así como la naturaleza de la política criminal frente a otras ciencias penales.

Así tenemos, siguiendo los modelos establecidos por Pérez Pinzón:² la defensa Social, el pesimismo político-criminal, la política criminal alternativa, la perspectiva abolicionista y el derecho penal mínimo.

La defensa social entiende a la política criminal como medio para acomodar, reformar o modificar las disfunciones producidas en el organismo social. Es propuesta por los enfoques biológico, psicológico, sociológico y antropológico cultural; y postula, respetando y perfeccionando el derecho positivo, la prevención especial a través del estudio de la personalidad del delincuente a fin de reeducarlo y reintegrarlo a la sociedad. Individualiza al que ha delinquido y sobre la base de la solidaridad humana se esfuerza en recuperarlo. Los enfoques tradicionales responden a esta postura, así la corriente biológica busca rehabilitar al delincuente modificando sus

² PEREZ PINZON, Alvaro. op. cit. pp. 59-63

tendencias o predisposiciones; el enfoque sociológico busca prevenir reformando los factores que puedan conducir a la criminalidad, acudiendo a instrumentos sociales como la educación, por ejemplo; los adscritos al enfoque psicológico pretenden prevenir la criminalidad tratando, mediante terapia, el psiquismo del criminal y por último la explicaciones antropológico - culturales, que intentan prevenir con el proceso de identificación o asimilación de valores de la clase dominante (transculturización).

El pesimismo político-criminal niega toda finalidad político-criminal a la criminología, ya que la criminalidad es algo imanente al sistema y el único modo de solucionarlo es el cambio del sistema (el socialismo).

La política criminal alternativa, de igual modo al pesimismo político-criminal, postula el cambio del sistema económico-político, acudiendo a mecanismos o instrumentos que reduzcan el derecho penal hasta lograr su desaparición. Algunos de los medios alternos a la represión y prevención son, según esta corriente político-criminal, la descriminalización o el despojar el carácter punible a ciertas conductas es decir volverlas lícitas o permisibles; la despenalización, es decir, suprimir o reducir las sanciones penales; la desjudicialización o la búsqueda de medios alternos al poder judicial para la solución de conflictos; la desprisonalización o sustitución de la cárcel como instrumento para resolver conflictos o cumplir la pena y otros.

La perspectiva abolicionista sitúa a la política criminal en un rol colaborador o componedor de los conflictos o disturbios sociales, partiendo de la premisa de que toda la sociedad vive en permanente conflicto y por ende se debe saber convivir con ellos.

El derecho penal mínimo postula una política criminal de reducción del derecho penal, excluyendo los conductos punibles a las estrictamente a necesarias y ampliando los derechos y garantías de los ciudadanos dentro del proceso penal.

Asigna un papel violento e inadecuado para enfrentar los problemas, al derecho penal.

1.2 EVOLUCION DE LA POLITICA CRIMINAL

La política criminal nació originariamente como ciencia y como escuela. Y el término “política criminal” se atribuye, por unos, a Quistorp, por otros, a Kleinshord y, por algunos, a Feuerbach.

En el sentido moderno, el concepto de política, asociando al Estado, se vincula a la posibilidad de recurrir a la fuerza o a la coerción con carácter exclusivo y legítimo, en consecuencia “la pretensión coercitiva estatal va acompañada de la institucionalización del sistema penal y, en consecuencia, a los procesos de criminalización y penalización de cualquier Estado que pretende el monopolio del poder”.³

La política criminal siempre ha estado ideologizada por la fuerzas hegemónicas, vinculada estrechamente al desarrollo histórico el Derecho, por ello los intentos de definición son numerosos y siempre discreparon mucho entre sí.

En la línea de Navarro Solano, el contenido del término “política” adjetivando con el vocablo “criminal” define la política criminal como “los procesos crítico necesarios relativos a la configuración del sistema de justicia penal o, el conjunto de decisiones relativas a los instrumentos, reglas, objetivos y estrategias, que regulan la coerción penal”.⁴

La idea de una política criminal resultó de la necesidad de formular una propuesta jurídico-criminológica de tipo pragmático tendiente al estudio y evaluación de las

³ NAVARRO SOLANO, Sónia. Consideraciones en torno a una Política Criminal en Centroamérica y Panamá. Ilanud. San José 1992. p.2.

⁴ Ibidem. p.3.

medidas instrumentalmente útiles en la prevención y tratamiento de la fenomenología criminal.⁵

En la antigüedad ya están presentes nociones político criminales; giran en torno a la fundamentación de la pena mediante teorías que justifican la reacción penal. En un fragmento de Eurípides (Siglo V a.c.) puede leerse un diálogo entre Anáxagoras y Pericles, en el que se discute si la pena debe aplicarse sin tener en cuenta las consecuencias, sólo por consideraciones de justicia, o si, por el contrario, debe tener por finalidad intimidar a otros.⁶

La política criminal propiamente dicha se manifiesta cuando toma relevancia un movimiento de crítica del derecho vigente, allá en los siglos XVII y XVIII, fruto del pensamiento ilustrado.

La evolución conceptual de la "Política Criminal" ha estado marcada por un problema fundamental: los fines de la pena y, por ende, las teorías que legitiman la pena. De ahí que la elaboración conceptual estuvo a cargo de penalistas o correccionalistas; los primeros sumergidos casi exclusivamente en el delito como ente jurídico y los segundos en la rehabilitación del delincuente.⁷

Así, para algunos el padre de la Política Criminal, Enrico Ferri define a la Política Criminal como: "el arte práctico de apropiarse las conclusiones generales en la sociología criminal a las exigencias y las conclusiones particulares de cada país y de cada momento histórico"⁸. Para él es menester un estudio del delito y de la pena bajo los aspectos social, natural y técnico jurídico, siguiendo el método positivo. Además descarta al Derecho Penal como instrumento de lucha contra el delito y más bien aboga por una Sociología Criminal.

⁵ TIEGHI, Oswaldo. Tratado de Criminología. Universidad. Argentina. Buenos Aires. p.198.

⁶ NAVARRO SOLANO, Sónia. op.cit. p.3.

⁷ LOPEZ REY, Manuel. Compendio de Criminología y Política Criminal. Tecnos. Madrid 1885. p.148.

⁸ FERRI, Enrico. Sociología Criminal. Madrid. p.343.

El alemán F.V. Liszt, con el famoso programa de Marburgo de 1882, es quien hecha las bases de la política criminal o, como el la llama, “ciencia total del Derecho Penal”, que promueva la investigación científica del delito, de causas y sus medios para combatirlo, y que conduzca a la crítica y reforma del derecho vigente.

Para F.V. Liszt, la política criminal consiste “en el contenido sistemático de principios garantizados para la investigación científica de las causas del delito y de la eficacia de la pena según los cuales el Estado ha de comprender la lucha contra el crimen, por medio de la pena y de sus instituciones similares.⁹ Con su famosa frase de que “el derecho penal debe ser la infranqueable barrera de la política criminal”, Liszt incluye el estudio del Derecho Penal y sus categorías dogmáticas como parte de la política criminal.

Arturo Rocco, identifica la Política Criminal con la Política Penal al decir que “ciertas exigencias de conveniencia y oportunidad política y práctica que andan vagando fuera del templo del derecho positivo, y que van abriéndose paso en la legislación penal y preparan así mismo los gérmenes de su renovación futura”.¹⁰ El se inclina por el derecho penal descartando la emergencia de la política criminal y por el contrario defendiendo, en el fondo, un derecho penal carente de presupuestos científicos y ajeno a toda contaminación, antropológica, sociológica o política. Rocco, coadyuvó a atenuar la polémica sobre la Política Criminal como crítica y reforma al Derecho vigente, y por el contrario acentuó el estudio de la dogmática penal y de una aparente ciencia neutral y aséptica.¹¹

Por su parte, Feuerbach concibe a la política criminal como “la sabiduría legislativa del Estado”.

⁹ NAVARRO SOLANO, Sónia. op.cit. p.67.

¹⁰ ROCCO, Arturo. El problema y el método de la ciencia del Derecho Penal. Temis. Bogotá 1982. p.12.

¹¹ NAVARRO SOLANO, Sónia. op.cit. p.70.

Robert Von Hippel, en 1925, define a la política criminal como “consideración de la eficacia del Derecho Penal bajo el criterio del conveniencia”.¹²

Para el jurista alemán Peters, la política criminal es el “conjunto de la actividad creadora estatal o municipal, o la relacionada con el Estado o Municipio, dirigida a una configuración adecuada, con la finalidad de prevenir y reducir los delitos y sus efectos”.¹³

Mezger, en un sentido más amplio, ve a la política criminal como “el conjunto de todas las medidas estatales para la prevención del delito y la lucha contra el delito”.¹⁴

Goppinger, por su parte, señala que la Política criminal debe “ocuparse de la remodelación de las normas jurídico penales, y de la organización adecuada y perfeccionamiento del dispositivo estatal de persecución penal y de ejecución de la pena”.¹⁵

Hasta los cincuenta todavía subsiste la concepción de una política criminal penalmente concebida. Autores como Jiménez de Asua, S.E. Rappaport, P. Cornill, Sax, Schroeder, Jeschek, insisten en una política criminal entendida como el modo más óptimo de aplicación del Derecho Penal.

La polémica en torno a la concepción de la política criminal se interrumpe en el periodo de la Segunda Guerra Mundial y retorna al finalizar la misma, como una reacción contra el autoritarismo penal (fascista, nazi, etc.). El movimiento busca limitar el poder punitivo estatal restableciendo el principio de Nullum Crimen y las garantías del debido proceso.

¹² ZIPF, Heinz. Introducción a la Política Criminal. Revista de Derecho Privado. Madrid 1979. p.2.

¹³ Ibidem. p.3.

¹⁴ Ibidem. p. 148.

¹⁵ ZIPF, Heinz. op. cit. p.3.

En esa perspectiva, con Grammatica y Ancel, nace el movimiento de la Defensa Social en Francia. Para Ancel, la resocialización es un derecho del delincuente y este derecho constituye la ratio essendi de la política criminal. Para él, por lo tanto, la política criminal es, “la investigación científica y, también, el arte de disponer la reacción social contra el crimen, cuyo objeto práctico es permitir la mejor formulación de esas reglas positivas y dar directivas al legislador encargado de redactar la ley penal, así como el juez encargado de aplicarla o la administración penitenciaria encargada de traducir en la realidad la decisión del juez penal”.¹⁶

En 1974, a la cabeza de Ancel, se lleva a cabo una mesa redonda que concluye que “la política criminal es parte de la política general y que la misma debe estar integrada con las demás, que debe incluir todo aquello que pueda prevenir la criminalidad”.¹⁷ Esta tesis, junto a la de Grammatica, logra gran aceptación en Europa, a tal punto que las Naciones Unidas la adopta para desarrollar su programa político-criminal.

Un precursor de la planificación de la justicia penal, en palabras de Manuel López Rey, Emilio Langle expuso ,quizás, con mayor claridad la importancia de la política criminal como formalización de los medios de lucha contra el delito, su índole pragmática y su finalidad crítica legislativa. Langle sostiene que se debe utilizar los resultados obtenidos por la experiencia, inspirarse en los sistemas científicos más adelantados, estudiar la legislación penal comparada, considerar los precedentes legislativos y la instituciones arraigadas en la conciencia jurídica de la nación. En su tiempo, Langle, llegó a estructurar una verdadera política criminal.

En Latinoamérica ni la definición del concepto, ni los alcances del mismo, ni las perspectivas hacia lo que puede o debe tender al política criminal son pacíficas.

¹⁶ NAVARRO SOLANO, Sónia. op.cit. p.71.

¹⁷ LOPEZ REY, Manuel. op.cit. p.149.

El movimiento criminal latinoamericano se origina en dos hechos sucedidos en los setenta: el enfoque crítico que procura superar, con la reforma del derecho, los viejos códigos de corte positivista, cuya normativa, vivía anclada en viejos institutos y prácticas inquisitivas; y la propuesta del Código Penal Tipo para Latinoamérica, en 1971, en Sao Paulo, junto a otros proyectos y códigos de países como Venezuela, Costa Rica, Panamá, Bolivia, El Salvador, Guatemala, etc.

Santiago Mir Ruiz¹⁸ define a la Política criminal como una vía para poder realizar una labor creadora desde la dogmática, que dé cabida a la valoración política.

Roxin, concibe al derecho Penal como la forma en que las finalidades político criminales se transforman en módulos de vigencia jurídica. Propone “dejar penetrar las decisiones político criminales en el sistema del Derecho Penal, en las concretas categorías del delito (tipicidad, antijuricidad y culpabilidad); estas deben sistematizarse, desarrollarse y contemplarse , desde un principio, bajo el prisma de su función político criminal”.¹⁹

Bacigalupo, por su parte, sostiene que la Política criminal “es la expresión con la que se define el programa de un Derecho Penal fundado en las concepciones preventivas extraídas de los conocimientos de las ciencias sociales”.²⁰

Denis Szabo sostiene que la mayoría de los penalistas considera que la política criminal se limita a la dogmática penal; estima como necesario tener en cuenta los diferentes tipos de sociedad, la criminalidad y la política en la formulación de la política criminal.

¹⁸ MIR PUIG, Santiago, Dogmática creadora y Política Criminal. Revista Internacional de Derecho Privado, 1978. p. 18.

¹⁹ ROXIN, Klaus, Política Criminal y Sistema de Derecho Penal. Barcelona. 1972. p. 28.

²⁰ BACIGALUPO, Enrique. Significación y perspectivas de la oposición. Derecho Penal-Política Criminal. R.I. D.P. Roma 1978. p.18.

Nicolás Baratta considera una estrategia político criminal dirigida hacia la contrastación y posterior superación del sistema penal y por ende de la pena; no así del derecho que regula su ejercicio, pero eso sí su renovación dogmática ideológica.

Heinz Zipf entiende a la política criminal como un sector de la política jurídica general que se encarga de la "obtención y realización de criterios directivos en el ámbito de la justicia criminal".²¹

Hasta hoy, dos criterios han sido la base para retomar el tema: las necesidades de reforma legislativa penal en Europa y Latinoamérica impulsadas por las nuevas necesidades sociales y la contribución de la criminología - nueva criminología o corriente crítica - que junto a otras ciencias han aportado con nuevos conocimientos sobre el origen de la criminalidad (teoría funcionalista, de la anomia, y la desviación, la teorías de las subculturas criminales, la teoría del etiquetamiento o labelling approach y las teorías de neutralización de Sykes y Matza, la sociología criminal norteamericana post 30, etc.).

Se debe añadir que factores como el incremento de la criminalidad y la aparición de nuevas modalidades delictivas producidas por la globalización o mayor interdependencia mundial, han agregado nuevos elementos de discusión que replantean el por qué, para qué y el cómo de la política criminal de hoy.

Esta circunstancia nos obliga y, a la vez, permite afrontar con seriedad académica y desde la perspectiva democrática, los cambios que requieren el sistema penal, que continua sustentada por la ideología del positivismo penal.

Se tiende hoy, en general, a un derecho penal basado en la culpabilidad del hecho y las alternativas a la prisión, destierro de las tendencias peligrosistas y la aplicación inquisitorial de la ley procesal en los tribunales. El garantismo establecido

²¹ ZIPF, Heinz. op. cit. p.4.

en las constitución (oralidad, contradicción, publicidad, inmediación, etc) deben plas-
marse en un derecho vigente y efectivo. "Es menester reservar las primeras instan-
cias a la política social y dar al derecho penal el carácter de última ratio de ésta".²²

1.3 LA POLITICA CRIMINAL, CRIMINOLOGIA Y DOGMATICA

En los intentos de definición, acotación y delimitación de la política criminal,
sumados a su misma denominación, se pueden ver la complejidad de esta ciencia.
Dos limites son importantes: la dogmática y la criminología.

Política criminal y dogmática jurídico penal son ámbitos independientes, pero
se compenetrán entre sí, aunque el primero se extiende más allá del derecho vigente
y de su aplicación. "La Política criminal parte de un sólido fundamento cuando man-
tiene sus decisiones de acuerdo con la evolución de la dogmática, así como, vicever-
sa, la dogmática ha de desarrollar sus soluciones en el marco de la concepción global
político criminal".²³

Según F.V. Liszt, hoy se ha conjurado el peligro de una dogmática inmanente,
como un fin en si misma y, por tanto, estéril, al sostener que "la necesidad de incor-
porar a la Dogmática los conocimientos empíricos o valorativos que aporta la moder-
na política criminal, es reconocida por aquellos autores, cultivadores de la Dogmáti-
ca, que se enfrascaban en enfrentamientos dialécticos cuya esterilidad amenazada
la existencia de la ciencia jurídico penal".²⁴ La Dogmática ha de servir y sirve a fines
políticos criminales.

Las decisiones político criminales de hoy deben basarse en el material
criminológico (resultado empírico de la investigación), por esto la política criminal

²² NAVARRO SOLANO, Sónia. op. cit. p.160.

²³ ZIPF, Heinz. op. cit. p.6.

²⁴ Ibidem. p.12.

tiene la misión de reunir y realizar los resultados del campo de la investigación criminológica y de los conocimientos y tesis de los criminólogos.

La criminología investiga el fenómeno criminal bajo sus aspectos, el Derecho Penal establece los preceptores positivos, con que la sociedad afronta éste fenómeno criminal y, finalmente, la Política Criminal posibilita la mejor estructura de estas reglas legales positivas y da las correspondientes líneas de orientación al legislador, al juez y a la administración penitenciaria. Cada uno actúa independientemente en el ámbito de la justicia criminal, y representan, mediante su actuación conjunta, una unidad funcional.

En este sentido, siguiendo la posición de Manuel López Rey, la criminología es una disciplina “cuya finalidad esencial es la formulación de una política criminal que permita lo más efectivamente posible la prevención y control de la criminalidad”.²⁵

1.4 OBJETO Y FINES DE LA CIENCIA POLITICO-CRIMINAL

La Política Criminal, como ciencia, se refiere principalmente a los siguientes objetos: determinación del cometido y de la función de la justicia criminal, búsqueda y determinación de un modelo de regulación (tarea esencial), su configuración práctica y realización, y su constante perfeccionamiento.²⁶

La ciencia político criminal es valorativa - axiológica por cuanto trata de ordenar y realizar valores. Construye sobre resultados investigados criminológicamente y realiza las finalidades obtenidas en una forma adecuada a la dogmática penal. La justicia criminal es un edificio que descansa sobre tres pilares: la criminología, el derecho penal y la política criminal.

²⁵ LOPEZ REY, Manuel. op.cit. p.20.

²⁶ ZIPF, Heinz. op. cit. p.2.

La política criminal como un sector delimitado de la política jurídica general trabaja en los ámbitos de la justicia criminal, esto es, principalmente, los fines de la pena y la ejecución penitenciaria.

Se distingue, también, una política criminal como ciencia y una política criminal aplicada, la primera bosqueja una sistematización de la obtención y realización de los conceptos de ordenación en el ámbito de la justicia criminal. Las funciones de esta política “consisten en el inventario de los principios vigentes de la lucha contra el delito y la configuración del cambio en el ámbito de la justicia penal”.²⁷

Para Oswaldo Tieghi los principales objetivos de la política criminal son: eliminar las penas cortas sustituyéndolas por las multas, la aplicación de la condena, profilaxis de la inclinación criminal en desarrollo, formación profesional del personal propio a la administración penal.

Huascar Cajías²⁸ entiende que la Política Criminal tiene por finalidad la búsqueda de los medios de hecho y preventivos y represivos, adecuados para combatir el delito, y su formalización en medidas legislativas.

Una política criminal debe, según Enrique Castillo Barrantes, buscar: reducir la criminalidad, ya que hacerla desaparecer es una meta utópica -la criminalidad es algo imanente a la sociedad-; y rescatar o resocializar al delincuente.²⁹

En conclusión la Política criminal es “la ciencia que se orienta a combatir el delito con los medios punitivos que dispone el Estado para ello. La Política Criminal proporciona una crítica científica a leyes penales y a su adecuada aplicación”.³⁰

²⁷ ZIPF, Heinz. op. cit. p.19.

²⁸ CAJIAS, Huascar. Penología. Juventud. La Paz. 1990. p.31.

²⁹ CASTILLO, Barrantes Enrique. Bases, Medios y Fines de la Política Criminal. Conferencia. La Paz. 1996.

³⁰ MILLER PUYO, Gil. Diccionario Jurídico Penal. El Profesional. Bogotá. 1981. p.302.

1.5 POLITICA CRIMINAL DE LAS NACIONES UNIDAS.

Las Naciones Unidas (NN.UU.), desde su creación en 1940, desarrolla una política criminal volcada más en las cuestiones prácticas - política criminal aplicada- que en las teorizaciones sobre el tema; identificó, de inicio, el pilar fundamental de su accionar en el tema: “estimar y estudiar la política criminal en el contexto de desarrollo nacional e internacional”.³¹

La labor de las NN.UU. en materia de prevención y justicia penal está regida por el Consejo Económico y Social (ECOSOC) y, en última instancia, por la Asamblea General.

Las NN.UU. cuentan con seis órganos principales: la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Administración Fiduciaria, la Corte Internacional de Justicia y la Secretaría General. Además, existen organismos especializados y otras organizaciones autónomas, cuya labor coordina el ECOSOC.

El trabajo de las NN.UU., en materia de política criminal, es llevada por la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal dependiente del ECOSOC. la Subdivisión de Prevención del Delito y Justicia Penal de la Oficina de las NN.UU. en Viena, los Institutos Regionales, cinco en total, los Congresos Quinquenales de las NN.UU. sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, y la Red de Corresponsales Nacionales.

El accionar de este organismo mundial evolucionó según las transformaciones orgánicas que sufrió todo el sistema.

³¹ LOPEZ REY, Manuel. op. cit. p.152.

La política criminal de las NN.UU. se inició en junio de 1946 cuando el ECOSOC pidió a la Comisión de Asuntos Sociales (antecesora de la Comisión de Desarrollo Social), que estudiará un procedimiento eficaz para examinar los medios para reprimir la delincuencia y el tratamiento del delincuente. La Comisión llevó a cabo consultas con la organización intergubernamental creada en 1875: la Comisión Internacional Penal y Penitenciaria.

En 1948 el ECOSOC se pronunció acogiendo el informe de la Comisión de Asuntos Sociales, en sentido de que las NN.UU. debería asumir la dirección de la cuestión de la prevención del delito.

En 1950 la Asamblea General aprobó el traspaso de las funciones de la Comisión Internacional Penal y Penitenciaria a las NN.UU.. Asimismo se estableció un Comité Asesor Especial de Expertos, integrado por reconocidos expertos, para que actuará como órgano de asesoramiento del Secretario General y el ECOSOC, y prestará asistencia en la preparación y formulación de programas y principios generales para la acción internacional en materia de prevención del delito y tratamiento del delincuente. A partir de 1965 el Comité pasó a denominarse Comité Asesor en Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. En 1971 el ECOSOC vuelve a cambiarle de nombre para llamarla: Comité de Prevención del Delito y Represión de la Delincuencia. Desde entonces, el Comité a sufrido varias modificaciones en su composición, condición y el carácter de sus tareas.

En 1991 el Comité pasó a componerse por 27 expertos, elegidos por el ECOSOC, entre candidaturas enviadas por los estados miembros de las NN.UU. En 1991 el ECOSOC dio por finalizado una etapa del trabajo de las NN.UU., en materia de prevención del delito y Justicia Penal e inició otra nueva. Se disuelve el Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia integrado por expertos nombrados con carácter individual, y se crea la nueva Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal de carácter intergubernamental y orgánico al ECOSOC, que es la que actualmente encabeza el trabajo político criminal del organismo mundial.

1.5.1 Los Congresos sobre Prevención del Delito y Justicia Penal.

Paralela a la labor de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, las NN.UU. organizan las reuniones quinquenales de discusión, análisis y propuestas sobre el tema de la prevención del delito: los Congresos sobre Prevención del Delito y Justicia Penal.

En estos foros intergubernamentales se discuten políticas en materia de justicia penal y prevención del delito.

Hasta la fecha se han llevado a cabo nueve congresos en las siguientes ciudades: Ginebra (1955), Londres (1960), Estocolmo (1965), Kyoto (1970), Ginebra (1975), Caracas (1980), Milán (1985), La Habana (1990) y el Cairo (1995).

En el Primer Congreso llevado a cabo en Ginebra en 1955 se aprobaron Las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos; en el Segundo Congreso, celebrado en Londres, se discutieron temas como la delincuencia de menores, trabajo en la cárcel, la delincuencia derivada de los cambios sociales y económicos, en el Tercer Congreso de Estocolmo se debatieron temas como el de la delincuencia y su relación con el cambio social.

El slogan "Delito y Desarrollo" sirvió, precisamente, de marco para la discusión de la relación entre el delito y el desarrollo social y económico y la necesidad de incorporar la planificación de la prevención del delito en la planificación del desarrollo, en el Cuarto Congreso efectuado en Kyoto, Japón en 1970.

En este congreso las NN.UU. fijan las bases de su futura acción político criminal basada en la relación criminalidad -desarrollo; aunque ya en 1960 a sugerencia del Comité de Expertos y la Comisión Social, la cuestión "criminalidad - desarrollo", fue ampliamente discutida.

En el Quinto Congreso de Ginebra, en 1975, se analizaron los cambios en las formas de delincuencia, el papel de la legislación penal, los procedimientos judiciales y otras formas de control social, la función de la política, el tratamiento del delincuente y las consecuencias socio - económicas del delito, la necesidad de tratar la prevención y lucha contra la delincuencia a nivel nacional como transnacional.

En el Sexto Congreso, llevado a cabo en Caracas en 1980, se trataron temas como: tendencias del delito y estrategias adecuadas para su prevención, los vínculos existentes entre el delito y el desarrollo económico y social, etc. Asimismo se aprobó la Declaración de Caracas que estableció que todo programa de prevención del delito debe basarse en las circunstancias sociales, culturales, políticas y económicos de cada país y formar parte del proceso de planificación del desarrollo.

El Séptimo Congreso, celebrado en Milán en 1985, obtuvo los resultados más positivos por cuanto en él se aprobaron varios instrumentos, entre ellos, Los Principios Rectores en materia de Prevención del Delito y Justicia Penal en el Contexto del Desarrollo y un Nuevo Orden Económico Internacional, que consignan entre sus 47 principios, la importancia de tener en cuenta la deficiencias de la estructura socio-económica y política que dan lugar a la injusticia, en la formulación de una política criminal nacional; y la necesidad de que la política criminal y el sistema penal deben ser periódicamente evaluados.

En el Octavo Congreso de la Habana en 1990 se trataron temas relativos a las medidas sustitutivas al encarcelamiento la delincuencia organizada y el terrorismo, la justicia de menores y las normas de derechos humanos. Se aprobaron varios instrumentos normativos como los tratados bilaterales modelos sobre extradición y la remisión del proceso en materia penal, los principios básicos para el tratamiento de reclusos, las Directrices de las NN.UU. para la Prevención de la Delincuencia Juvenil.

En este congreso por primera vez se toca el aspecto de la estadística criminal y su relación con la formulación de políticas criminales, ordenando a la Secretaría General emprender estudios e investigaciones, con miras a prestar asistencia técnica a los gobiernos, y elaborar posibles opciones de políticas en varias esferas, entre ellas: reunión periódica y análisis de estadísticas sobre la delincuencia, mejor gestión de la justicia penal mediante aplicación técnicas de gestión modernas y medios tecnológicos avanzados, y capacitación y educación en materia de prevención del delito.

Por último en el Noveno Congreso de El Cairo, celebrado en marzo de 1995, se trataron temas como: el papel del derecho penal en la protección del medio ambiente, la administración de los sistemas de justicia penal, las estrategias para prevenir la delincuencia urbana y juvenil y la criminalidad violenta, los delitos económicos y la delincuencia organizada.

Los principios formulados por las NN.UU. son el resultado de una continua indagación y análisis, y constituyen un enfoque operativo gubernamental que comienza a tenerse en cuenta por casi todos los países miembros del sistema.

1.5.2 Los Institutos Regionales de Investigación.

Otro mecanismo del programa de acción político criminal de las NN.UU., son los institutos regionales, afiliados y asociados, de capacitación e investigación jurídica, penal, criminológica y técnica. Estas entidades promueven las recomendaciones y políticas de las NN.UU. asisten a los gobiernos en la aplicación de las normas y los instrumentos internacionales del organismo mundial, organizan cursos de capacitación y seminarios regionales, y realizan investigaciones en materia de Justicia Penal.

La red de institutos se originó en 1961 con la creación del Instituto de las NN.UU. en Asia y en el Lejano Oriente para la Prevención del Delito y Tratamiento del

Delincuente (UNAFEI), con sede en Fuchu, Japón. Posteriormente hacia 1968 se creó el Instituto Interregional de las NN.UU. para Investigaciones sobre la Delincuencia de la Justicia (UNICRI), con sede en Roma, Italia.

En 1981 en Kampala, Uganda, se estableció en el Instituto Africano de la NN.UU. para la Prevención del Delito y Tratamiento del delincuente, (UNAFRI).

En la región latinoamericana se creó, en 1975, el Instituto Latinoamericano de las NN.UU. para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD), con sede en San José, Costa Rica, con el propósito de investigar, formar personal, dar asistencia técnica y divulgar el conocimiento de las ciencias criminológicas “atendiendo a nuestras propias necesidades, idiosincrasia, cultura e historia”.³²

También, existen los miembros asociados a la red, así se tiene al Centro Árabe de Capacitación y de Estudio en materia de Seguridad, en Riad, Arabia Saudita; el Instituto Internacional de Altos Estudios en Ciencias Penales, en Siracusa, Italia.

Otro mecanismo institucional con que las NN.UU. afrontan el problema de la criminalidad es la Oficina de las NN.UU. en Viena: la Subdivisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, encargada de formular opciones en materia de políticas, y de promover y aplicar los instrumentos internacionales; trabaja en estrecha relación con los gobiernos, organismos internacionales y ONG's.

La Subdivisión de Prevención del Delito y Justicia Penal reúne y analiza estadísticas, dirige estudios sobre aspectos de la prevención y represión del delito y la administración de justicia; actúa como repositorio de los conocimientos técnicos internacionales en materia de prevención del delito y justicia penal, reforma del derecho penal y criminología.

³² ILANUD. Compendio de Estadísticas Criminales. Ilanud. San José 1977, p.5.

Esta oficina es, por otra parte, responsable de facilitar la cooperación técnica proporcionando servicios técnicos y de asesoramiento, a través de las misiones de asesoramiento (que tienen por misión crear consejos nacionales para la prevención del delito y justicia penal) y la asistencia técnica áreas como: Derecho Penal, gestión de justicia Penal, datos y archivos de justicia penal, aplicación de la ley, rehabilitación del delincuente y víctimas de menores.

Desde 1992, la Subdivisión, es encargada de organizar los congresos quinquenales y sus reuniones regionales preparatorias, así como otras reuniones de grupos de expertos sobre aspectos de prevención de la delincuencia.

Por otro lado las NN.UU., desde 1951, cuentan con la Red de Corresponsales Nacionales designados por los gobiernos en la esfera de la prevención del delito; su función es promover la aplicación del programa de trabajo de las NN.UU. Los corresponsales, designados en mérito a sus conocimientos y experiencia profesional o científica en materia penal, facilitan los contactos con la Secretaría en materia de cooperación técnica, jurídica y científica, capacitación, leyes, política jurídica, organización del sistema de justicia penal, medidas de prevención del delito y cuestiones penitenciarias.

En la esfera del intercambio de informaciones las NN.UU. implementó la Red de Información de las NN.UU. sobre Justicia Penal (UNCJIN), el cual reúne, analiza y promueve el intercambio de estadísticas sobre la delincuencia internacional. La Red tiene una base de datos informatizado, un servicio postal electrónico y presta servicios a instituciones gubernamentales y no gubernamentales.

Si bien a lo largo de los años se han hecho reajustes en el programa de las NN.UU., a fin de reflejar la nuevas prioridades y exigencias de los países miembros, el programa llegó a su etapa actual de desarrollo, en lo que se refiere a su estructura y objetivos, esto es una política criminal que tome en cuenta los múltiples aspectos envueltos en la correlación desarrollo-criminalidad, y formulada sobre bases factuales.

La política criminal, en criterio de este organismo, consiste en la actividad estatal cuyo fin es la prevención y represión de la delincuencia; y comprende la investigación, evaluación, formulación y planificación de la misma.

La planificación de la política criminal, según las NN.UU., debe tener en cuenta dos aspectos: uno determinado por la consideración de los elementos esenciales a aquél y otro, por la articulación de la administración de justicia como un todo sistemático del que es parte del sistema penal. Ello significa que, aunque la planificación de la política criminal y de justicia son dos operaciones estrechamente relacionadas que difieren entre sí, una cosa es formular dicha política y otra el sistema que ha de hacerla efectiva.

La efectividad de una política criminal depende de si ella está formulada en base a la evaluación del funcionamiento y rendimiento de la administración de justicia penal. "Es preciso ver al sistema penal como especie de inversión socio-política y financiera que debería dar un adecuado rendimiento".³³

En la formulación de la política criminal deben intervenir, según Manuel López Rey, miembro del Comité de Prevención y Control de Crimen por muchos años, los siguientes aspectos del desarrollo "situación, medios y fines socio económicos, políticos y culturales, entre ellos la producción distribución, consumo, ingreso y educación: la organización de las principales funciones estatales; la protección de los Derechos Humanos; la participación de la comunidad en las funciones del Estado: la protección de la vida, persona, salud e higiene y el medio ambiente; la protección de la integridad nacional, la propiedad, la defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental y de otro recurso o condición que a nivel regional, nacional, e internacional debe estimarse como integrante del desarrollo y parte de la política criminal.³⁴

³³ LOPEZ REY, Manuel. op. cit. p.156.

³⁴ Ibidem. p.164.

En este sentido las NN.UU. ponen especial énfasis en una adecuada investigación penal, criminológica y político criminal que permita actuar de modo eficaz ante la criminalidad global.

A través de sus tareas de apoyo a los Estados miembros, facilita y pretende en cierto modo implementar una política criminal internacional, que a la vez, sea de vigencia nacional, fue con este motivo que en 1984, adoptó los Principios Rectores de la Prevención del Delito y Justicia Penal en el Contexto del Desarrollo de un Nuevo Orden Económico Internacional, la que luego fue reforzada, en 1991, con el Plan de Acción de Milán, elaborada por el Comité y sustituida por la actual Comisión, en calidad de nueva comisión orgánica del ECOSOC.

El Plan de Acción de Milán da las líneas maestras y prioridades del programa político criminal que el organismo promoverá y desarrollará en adelante. Los aspectos rectores de este Plan son, entre otros,: identificación de actividades penales que ocasionan mayores costos sociales y económicos, determinación de cuestiones prácticas en esferas de mayor necesidad y mayor preocupación para los responsables de la administración de justicia; identificación de medidas que puedan incrementar la eficiencia de los sistemas de justicia penal; necesidad de establecer un equilibrio adecuado entre las medidas adoptados para la protección de los derechos humanos y las medidas de prevención del delito y lucha contra la delincuencia; medidas nacionales para dar respuesta a los aspectos y dimensiones nacionales e internacionales del delito; medidas para promover una cooperación internacional eficaz en materia de prevención del delito y lucha contra la delincuencia tanto en el plano nacional como internacional; capacidad para prestar asistencia técnica y de otra índole en materia de prevención del delito, detención y procesamiento y tratamiento del delincuente; capacidad para seguir de cerca la evolución reciente de la tendencias delictivas y técnicas de investigación y legislativas junto con la capacidad de actuar como mecanismo eficaz para el intercambio de información, incluso datos estadísticos .

Y por último, de acuerdo a las NN.UU., la necesidad de planificar una política criminal nacional, en el contexto del desarrollo debe pasar previamente por el desarrollo de los instrumentos y medios para su formulación, entre ellas las estadísticas criminales. La evaluación de la realidad, es la base de una planificación político criminal, en la óptica del organismo mundial.

1.6 CONSIDERACIONES GENERALES

Entendemos por política criminal como “el conjunto de instrumentos utilizados para contrarrestar la criminalidad y la criminalización especialmente su prevención, represión y control”.³⁵ En otras palabras la política criminal es la reacción institucional ante el delito.

La política criminal es, fundamentalmente, labor del legislador quien, en base a los estudios investigaciones realizadas por un equipo multidisciplinario (criminólogos, penalistas, criminalistas, etc), plasma en textos legales las soluciones recomendadas, por tanto toda política criminal debe fundarse en la investigación empírica de la realidad.

Entendiendo la política como el arte de gobernar, el Estado tiene “su” política económica, social, militar, educacional, jurídica y dentro de su política jurídica se distinguen las políticas, legislativas, civil, comercial, procesal, administrativa, criminal, etc. La política criminal es considerada, por otros, parte de la política social, ya que a través de la política social se puede influir en los factores sociales reconocidos como criminógenos.

A la política criminal se le suele denominar también profilaxis criminal, control social, reacción social, políticas criminología, etc.

³⁵ REYES ECHANDIA, Alfonso. Criminología. Temis. Bogotá 1992. p.247.

La ejecución de las políticas de prevención y represión implica la tarea previa de su planificación, la que perseguirá objetivos concretos y mediatos.

La diferencia entre política criminal y reacción social es que esta última se refiere a las respuestas que el Estado o la sociedad da los comportamientos criminales, ésta puede ser institucional o la simple reacción del grupo ofendido por la desviación. Los mecanismos que emplea el Estado (policía, tribunales, Fiscalía, etc) forman parte del control social que garantiza su poder sobre la comunidad.

La reacción social se manifiesta de tres modos: mediante la prevención de la criminalidad la represión y a través de instrumentos como la deprivación, despenalización, desjudicialización y descriminalización.

Prevenir consiste en preparar y disponer lo necesario anticipadamente para evitar o impedir la criminalidad. "Es la política de preparación y disposición anticipada para evitar el nacimiento desencadenamiento de la conducta desviada".³⁶

La prevención, es decir las políticas o conjunto de mecanismos dirigidos a evitar el nacimiento, desencadenamiento y repetición de hechos punibles, puede ser especial cuando se somete a tratamiento penitenciario al reo para inculcarlo, neutralizarlo y buscar su resocialización y general cuando el Estado acude a la intimidación mediante la amenaza de sanción y su imposición.

La prevención puede ser institucional cuando la planifica y ejecuta el Estado por medio de sus agentes (policía, tribunales, etc) o de lo contrario deja de ser institucional cuando esta es puesta en acción por la sociedad.

La prevención formulada en base a estudios e investigaciones previas, con metas y fines concretos, mediatos e inmediatos es denominada prevención planifica-

³⁶ MILLER PUYO, Gil. Diccionario Jurídico Penal. El profesional. Bogotá 1981. p.154.

da. En sentido contrario si ésta es producto de la reacción emocional con pretensión de fines inmediatos se le llama prevención espontánea.

La represión, es decir el conjunto de acciones adoptadas para evitar, rechazar, frenar y contener las conductas criminales, es la respuesta institucional que el Estado asume, y participan de ella los sistemas policial, judicial y administrativo. Esta respuesta del Estado, puede asumir la forma de castigo individual (físico, moral y social) y de sanción penal o de violación de derechos humanos, cuando la ejecuta el Estado a través de sus agentes. Esta puede generar nuevas formas de criminalidad y es, también, un mecanismo que tiene por finalidad mediata prevenir la criminalidad.

La represión institucional, en manos de Estado, tiene dos fases una estática que corresponde a la creación de la ley penal, y otra dinámica, donde es puesta en marcha por los agentes ejecutivos y judiciales. Es decir la represión puede ser legislativa (creación de normas penales), ejecutiva (aplicación de la ley penal y judicial), incluyendo la penitenciaria (sanción penal).

La policía, es el principal ejecutor de la represión, por cuanto cumple dos misiones: preservar el orden público interno y luchar contra la criminalidad. Lucha contra la criminalidad previniendo se presente conductas delictivas o desviadas y reprimiendo los hechos dañosos, utilizando para esto medios como la captura, la incomunicación, el allanamiento y el interrogatorio. Actúa también como auxiliar de la justicia penal.

El Estado puede, dentro de una política criminal "alternativa", acudir a lo que se denomina como medios alternativos a la represión y prevención postulados por la criminología crítica o enfoques contemporáneos. Estos instrumentos son la descriminalización, la desprisonalización, despenalización y la desjudicialización.

Una política criminal requiere ser formulada, siguiendo el esquema de las NN. UU., tomando en cuenta el medio o factores que la condicionan, en otras palabras el contexto en el que se desenvuelve la criminalidad: el desarrollo social.

Un cambio social implica la modificación de las condiciones socio-económicas, políticas, culturales, religiosas, etc., de un país. Esta transformación mala o buena se traduce en nuevas actitudes respecto a valores, intereses, fines, creencias, programas instituciones o políticas, etc., que gobiernan o determinan de modo diverso la conducta social. Estos cambios pueden originar conflictos, discrepancias y aumentar o disminuir la criminalidad. La permisibilidad o impermisibilidad de conductas en un efecto de estos cambios actitudinales.

Entre cambio social y desarrollo existe una relación ya que frecuentemente la segunda es resultado de la primera.

En este sentido el desarrollo debe ser entendido como el “proceso socioeconómico, político y cultural que facilita un tipo de vida conforme a los principios o derechos de libertad, igualdad, dignidad y seguridad”.³⁷ El desarrollo es algo de conjunto y no se reduce a un solo factor por importante que sea. La co-actuación de un sin fin de factores constituyen los elementos condicionantes de la criminalidad. López Rey las resume en: poder, desarrollo, desigualdad, condición humana y sistema penal.

La planificación de una política criminal en el contexto del desarrollo presenta importantes operaciones entre si, una primera constituida por la formulación de dicha política, que requiere un conjunto de esfuerzos que evalúen la realidad y planteen soluciones, y la segunda referida a la articulación o planificación del sistema que ha de hacerla efectiva (justicia penal).

³⁷ LOPEZ REY, Manuel op.cit. p. 160

Dicho sistema penal, en criterio de la NN.UU., está constituida por los subsistemas de la policía judicial, la fiscalía, los tribunales, los servicios de ayuda o asistencia legal, y las instituciones que ayudan a las víctimas, al tratamiento del delincuente y la prevención.

CAPITULO II

LA ESTADISTICA CRIMINAL

CAPITULO II

II. LA ESTADISTICA CRIMINAL

2.1 LA ESTADISTICA Y LA CRIMINALIDAD

Antes de definir los límites y objeto de la estadística aplicada al estudio de la delincuencia iremos previamente a ver qué es la ciencia de la Estadística.

Al interior del método científico, que está presente en todas las ramas de la ciencia, el análisis cuantitativo tiene su tecnología en la estadística.

Se entiende a la Estadística como el campo del conocimiento humano que permite deducir y evaluar conclusiones acerca de una población a partir de información proporcionada por una muestra o para simplificar las cosas, en definición, de G. Ydny Yule la estadística” es la ciencia que trata la recopilación, clasificación y presentación de hechos sujetos a una apreciación numérica como base a la explicación, descripción y comparación de un fenómeno”.³⁸

La ciencia estadística comprende un conjunto de teoremas, herramientas, métodos y técnicas usadas en: la recolección selección y clasificación de datos, interpretación y análisis de datos y finalmente en la evaluación de conclusiones.³⁹

³⁸ RIVAS GONZALES, Ernesto. Curso de Estadística. La Biblioteca. Caracas 1979 p.10.

³⁹ ZUWAYLIFH H., Fadil. Estadística General Aplicada. Fondo Educativo Internacional S.A. México 1977. p.2.

La estadística basa su accionar en el razonamiento que considera a las matemáticas como base de análisis. Es un método científico basado en la observación y su modo de proceder es eminentemente inductivo: parte de hechos particulares comprobados, según reglas precisas; razona sobre grupos homogéneos de estos hechos, y se esfuerzan en seguida por alcanzar el conocimiento general de las tendencias y regularidades que se manifiesten entre los hechos colectivos.⁴⁰

El objeto de la estadística es la población estadística, que es el conjunto de datos sobre las cuales se basan las conclusiones de carácter absoluto y certero, o podemos decir, también, que es un conjunto de observaciones medidas o descritas para cada una de sus unidades elementales, o simplemente, la población estadística o universo estadístico, es el conjunto de elementos de los cuales queremos estudiar cierta o ciertas características.

El fin u objeto de la estadística como ciencia es el descubrimiento de las leyes a que obedecen los fenómenos sociales, el conocimiento profundo de la sociedad considerando su naturaleza, en sus elementos , económica y alteraciones. Y según Woloski, el objeto de esta ciencia no es mas que el estado mismo de la sociedad reproducido en un momento dado.

Esta ciencia se estudia desde dos perspectivas: la estadística metodológica o modo de ejecutarla técnicamente, y la estadística aplicada. La estadística metodológica consta de cuatro fases: la recopilación y registro de datos, la clasificación y computo, la presentación de sus resultados y finalmente su interrelación y análisis.

La estadística descriptiva es el método o conjunto de técnicas que se utilizan para obtener, de un conjunto de datos, conclusiones sobre los mismos; proporciona una serie de técnicas de coleccionar, presentar analizar e interpretar los datos. El método estadístico denominado estadística inferencial es el conjunto de técnicas que se

⁴⁰ CABALLERO, Wilfredo. Introducción a las Estadísticas. OEA. San José. 1975 p. 20.

usan para obtener conclusiones que sobre pasen los límites de los conocimientos aportados por los datos, en otras palabras busca obtener información sobre un hecho colectivo mediante un metódico procedimiento de los datos de una muestra tomada de él.

Por lo dicho se suele dividir a la Estadística en dos áreas: estadística descriptiva que es aquella que está relacionada con la presentación y descripción resumida de datos y la estadística inductiva o inferencial que es aquella que está relacionada con la toma de decisiones y la extracción de conclusiones a través de la generalización.

La recopilación o recolección de datos es la operación que se realiza para acumular los datos con el objeto de establecer las características de un hecho o hechos, expresándolas cuantitativamente. La recolección puede ser directa, cuando los datos se reúnen uno por uno en un determinado momento y lugar, e indirecta cuando los datos se reúnen por deducción, acudiendo a los indicios, la analogía, la apreciación y la proporcionalidad.

Los datos pueden ser recolectados mediante un censo, que es la recolección completa de todas las observaciones de la población, o por medio del método de la muestra, que consiste en considerar un reducido número de observaciones cuya característica sea la representatividad del conjunto total de elementos de la población. Al diseño o técnica para seleccionar esa parte representativa de la totalidad, se la llama muestreo.

La técnica del muestreo descansa en la teoría de la probabilidad o cálculo de probabilidades, que es la base sobre la cual descansa la mayoría de las leyes estadísticas. Su mayor aplicación se halla en la estadística inductiva (teoría del muestreo), ya que los métodos probabilísticos nos señalan la posibilidad de que una muestra nos provea los datos necesarios para describir el universo total y nos indica el grado de confianza que se puede tener a los resultados obtenidos a través de una muestra.

Al proceso de agrupar y clasificar las observaciones efectuadas con el fin de condensarlas e interpretarlas se le denomina tabulación, ésta es la etapa final de la compilación y es la base para el examen, deducción y explicación de los problemas presentes y futuros, que son objeto del estudio estadístico.

La presentación de datos consiste en presentar de modo claro, ordenado y completo los resultados obtenidos, cuando previamente se han recogido, clasificado, criticado y elaborado los datos. La presentación es la expresión final del estudio estadístico cuando han sido investigadas las causas de los fenómenos que los origina y determinadas sus leyes.

El método de presentación es muy importante; una buena información estadística puede ser perjudicada si no se la presenta en debida forma a los interesados y, viceversa, una mala información puede ser acogida si la exposición de los hechos es cuidadosa, lógica y sucinta. Para que sean útiles han de ser cuidadas en la tocante a la preparación y presentación de la mismas, de lo contrario se reducen a ser meras recopilaciones del delito.

Se considera, actualmente, a la estadística como un poderoso auxiliar en la investigación científica, que le permite a ésta aprovechar el material cuantitativo. ya que la estadística es apta para el estudio cuantitativo de los fenómenos de masas o colectivos.

Casi todas las ciencias utilizan a la estadística como instrumento para la descripción, análisis, interpretación y la toma de decisiones; incluso, su uso cotidiano e intuitivo hace de esta ciencia fundamentalmente en el desarrollo humano.

Los métodos estadísticos deben su importancia al gran campo de aplicación que poseen, no existen ciencias cuyos fenómenos no puedan ser tratados estadísticamente, es por eso que se le llama a la estadística el lenguaje científico.

Dicho esto vayamos a ver la estadística aplicada al estudio de la criminalidad:
La Estadística Criminal.

La aplicación de la herramientas y técnicas que brinda la estadística al estudio de la criminalidad se apoya, también, en categorías y conceptos que se pasan a explicar.

La criminalidad estudiada estadísticamente da origen a una serie de conceptos, según las modalidades que ella asume.

Se entiende por criminalidad al conjunto de hechos punibles (delitos y contravenciones) y de infractores, en tiempo y espacio determinados.

Las formas que asume la criminalidad pueden ser: criminalidad real, aparente, oculta, legal, judicial, impune y total.

La criminalidad real, es aquella referida a la totalidad de delitos y contravenciones sucedidos en determinado tiempo y espacio, independientemente de si fueron o no conocidos o investigados.

La criminalidad aparente es la conformada por el conjunto de hechos punibles que llegaron a conocimiento de la autoridad por cualquier medio (denuncia, investigación, informes confidenciales, etc).

La criminalidad oculta, es la que resulta de la diferencia entre los delitos realmente cometidos y la cantidad de ellos que han llegado a conocimiento de la autoridad. Se le denomina, en criminología, como "cifra negra".

La criminalidad legal, es aquella investigada por la autoridad competente y sobre la cual recayó alguna decisión judicial.

La criminalidad judicial es la que culmina en sentencia condenatoria. Concuerda con la noción jurídica de que uno es inocente mientras no se le haya declarado culpable mediante sentencia condenativa.

La criminalidad impune, es el conjunto de hechos punibles que habiendo sido conocidos (investigados) no concluyeron en sentencia condenatoria. Ésta resulta de la diferencia entre criminalidad legal y criminalidad judicial.

La criminalidad total sin discriminación alguna y que llegó a conocimiento de las autoridades se denomina criminalidad global, y la referida a una determinada categoría o especie de infracciones penales, se llama criminalidad específica. La criminalidad judicial que concluye en la ejecución de la sanción impuesta recibe el nombre de criminalidad tratada.

El delito denunciado es la información recibida o reunida sobre la comisión de un delito penal registrada por una autoridad al objeto de su comprobación. Asimismo se distinguen al interior de esta categoría, el delito denunciado incluido en las estadísticas y las que se hallan fuera de las estadísticas, la primera hace referencia a la exposición sistemática del delito denunciado y debidamente comprobado. No todo delito denunciado se incluye en las estadísticas.

También, se tienen los delitos no consignados en las estadísticas criminales, las que según Huascar Cajías, pueden ser: los delitos cometidos y no descubiertos, los delitos descubiertos, pero no denunciados a las autoridades y los delitos descubiertos, denunciados, pero judicialmente no comprobados o que no concluyen con sentencia condenatoria. En opinión del criminólogo boliviano las razones para que este tipo de hechos escapen a la estadística criminal son varias, entre ellas, están las políticas, morales ineficiencia judicial y otros.

Los delitos que escapan a la estadística criminal reciben el nombre técnico de “cifras negras” y, como dijimos anteriormente, es la criminalidad resultante de la diferencia entre los hechos punibles efectivamente perpetrados y los que han llegado a conocerse oficialmente. Esta latencia o conocimiento fragmentario de los órganos de persecución es un problema político criminal de primera magnitud que la criminología intenta, a través de la investigación empírica, resolver.

Cuando el instrumento de medición del delito, la estadística criminal, es aplicado en los ámbitos del sistema penal, es decir el policial, la judicial y la penitenciaria, la misma recibe denominaciones que aluden a esas fuentes.

A modo de esquema para entender los tipos de estadísticas diremos que las principales etapas del camino procesal vienen constituidos por: la acción policial, donde se comprueba, detiene, y se resuelven o no los casos; la acusación o persecución criminal, en la que se hallan personas acusadas o detenidas a la espera a no de proceso; el proceso constituido por el sumario y si procede la libertad provisional; el plenario y la sentencia de absolución, condena, o sobreshimientto; y por la prisión o la ejecución penitenciaria de la sanción impuesta.

La estadística policial es aquella que recoge y compila la policía nacional, los cuales son recogidas en el mismo lugar de las actividades delictivas; informan sobre el número de delitos cometidos, personas detenidas y circunstancialmente acusadas. Estas estadísticas se extraen generalmente de los registros de organismos oficiales, es decir de las comisarias, puestos de policía y dependencias de investigación criminal. Reflejan las fluctuaciones del delito, en determinado tiempo y espacio y, entre estas, merecen mayor crédito las estadísticas policiales sobre casos, que vienen referidas a hechos concretos, y no así las estadísticas policiales sobre detenciones que sólo aluden indirectamente a los actos y delitos.

Las estadísticas policiales son las más expuestas a influjos externos: actitudes o políticas de represión más severas en determinados tipos de delitos, reorganización de la policía, los cambios legislativos, perfeccionamiento de denuncias, etc. Por tal razón no necesariamente deben interpretarse como aumento o disminución general del delito.

Otra importante información que brindan estas estadísticas es la cifra de casos resueltos. Por regla general se considera un caso resuelto, cuando el delito y de delincuente han sido descubiertos y existen fehacientes pruebas para acusar al último independientemente de que sea o no encarcelado.

Las estadísticas judiciales son las proporcionadas por los jueces y magistrados penales de un país de acuerdo a su actividad jurisdiccional. Cubren aspectos como: el número de casos instruidos ante tribunales, los desistimientos y renunciaciones de persecución penal, los casos de personas detenidas preventivamente a la espera de proceso, las absoluciones y declaraciones de culpabilidad, las clases de condena impuestas, la declaración del proceso, las apelaciones y resoluciones que recaen sobre ellas, etc. Su elaboración requiere un largo período de tiempo y son de importancia como indicadores de cómo se administra la justicia penal y como causa de propuestas para su reforma. Generalmente se realiza por mandato legal.

Las estadísticas penitenciarias hacen referencia a los reclusos, a su tratamiento y las principales actividades desplegadas por la administración penitenciaria en relación a estos problemas. La información que brindan se refiere a personas recluidas con condena o en detención preventiva, los delitos que se les imputa, y datos personales, socio-económicos o de procedencia de los reos, así como el número de ingresos y salidas.

Las estadísticas sobre prisiones deben ofrecer un mínimo de informaciones suficientes para el estudio de éstos y otros aspectos del tratamiento.

2.2 LA ESTADISTICA CRIMINAL.

La estadística criminal nace con Quetelet cuando da origen a la sociología criminal moderna. El es el primero que deduce de ella consecuencias científicas y por eso se le considera el primer cultor de la disciplina.

Quetelet, junto al francés Guerry, estudiaron estadísticamente la criminalidad, concluyendo que detrás de la apariencia de éstos fenómenos, existía un orden, regularidad y uniformidad. De este modo Quetelet demostró que los delitos como fenómenos del mundo moral, estaban regidos por leyes determinadas, "así, con el descubrimiento y la prueba de la regularidad que domina las manifestaciones del fenómeno criminal, se había colocado la base para el estudio científico del mismo.⁴¹

Enrico Ferri le otorga gran importancia hasta convertirla en ciencia, aunque ya a fines del siglo XIX comienza a usarse como ciencia auxiliar del Derecho Penal, para conocer las relaciones de causalidad existentes entre determinadas condiciones personales, determinados fenómenos físicos y sociales y la criminalidad.

Ferri, padre de la sociología criminal, ve a la ciencia estadística como un instrumento valioso para el estudio de la delincuencia al asentar su sociología criminal en la antropología y la estadística criminal, por una parte, y el derecho penal, por la otra, como dos capítulos de una misma ciencia, que comprendería el estudio del delito como fenómeno natural y social, y por tanto jurídico, y de los medios eficaces para la defensa preventiva y represiva contra el mismo.

La Estadística Criminal ha sido, desde Lombroso, un auxiliar eficaz de las ciencias penales, sobre todo de la Criminología que acude a ella, en sus investigaciones de campo, en procura de establecer la compleja etiología de la criminalidad y su dinámica.

⁴¹ BERGALLI, Roberto. Crítica a la Criminología. Temis, Bogotá 1982. p.15.

Según Oswaldo Tieghi, la estadística criminal es la disciplina que estudia la expresión cuantitativa del delito en la vida social, tiene por objeto especial los fenómenos de la criminalidad. "Consiste en un conjunto de datos numéricos, reunidos en los informes oficiales de los organismos a quienes están encomendados, la aprehensión, prevención y tratamiento de los infractores de la Ley Penal".⁴²

La estadística Criminal permite "estudiar el movimiento general de la criminalidad, sus ritmos y variaciones, sus relaciones, con las condiciones personales (edad, sexo), las condiciones geográficas y sociales (económicas, culturales y política).⁴³ Y generalmente se distinguen tres tipos de estadísticas criminales: las policiales, judiciales y penitenciarias.

La estadística como disciplina auxiliar del Derecho Penal ya fue usada a fines del siglo XIX para "conocer las relaciones de causalidad existentes entre determinadas condiciones personales, determinados fenómenos físicos y sociales y la criminalidad; pone de relieve sus causas, y muestra su aumento y disminución y sus formas de aparición".⁴⁴

Sin embargo, a criterio de autores como Goppinger, el uso del método estadístico y su consiguiente abuso conduce al gran peligro de que "sólo sea observado y clasificado lo que es relevante en el sentido preestablecido y que por consiguiente se llegue en el fondo a la comprobación de un reflejo del cuestionario".⁴⁵

La estadística criminal es uno de los fundamentos de la política criminal; proporciona datos y conocimientos al Derecho Penal, los que permiten, con mayor precisión, fijar o tomar medidas de política criminal o prevenciones preventivas.⁴⁶

⁴² Ibidem. p.17.

⁴³ GOLDSTEIN, Raúl. Diccionario de Derecho Penal y Criminología. Astrea. Bs. As. 1978. p.308.

⁴⁴ MIGUEL, Benjamín. Derecho Penal. Juventud. La Paz 1990. p.25.

⁴⁵ GOPPINGER, Hans. Criminología. Reuss. Madrid 1975. p.77.

⁴⁶ Ibidem. p.25.

Benjamín Miguel sostiene que la Estadística Criminal reduce a números los fenómenos sociales, “sus cifras dan a conocer las relaciones causales entre los factores endógenos y sobre todo entre los fenómenos físicos y sociales y la criminalidad”.⁴⁷ En suma los datos estadísticos ayudan a comprender la etiología de la delincuencia.

Para Reyes Echandia, la Estadística Criminal es “el conjunto de datos numéricos sobre los crímenes y criminales extraídos de los registros de organismos oficiales, clasificados, dispuestos y analizados en forma que revelen las relaciones entre categorías y datos y publicadas según plan uniforme”.⁴⁸

Las deficiencias de las estadísticas, principalmente la poca fiabilidad de sus datos, no constituyen un obstáculo para acudir a ella, máxime si es el único método que nos acerca con cierta exactitud a apreciar al fenómeno de la criminalidad. Uno de los beneficios de los datos estadísticos es que nos permite correlacionar variables que nos muestren relaciones de causalidad entre dos fenómenos, así por ejemplo: las guerras, el grado de instrucción, etc., con el aumento de la criminalidad, tipos y modalidades de delitos. “Si se tienen en cuenta las limitaciones de este método y se proceden con cierta prudencia, ellas pueden proporcionar muchos conocimientos”.⁴⁹

La estadística criminal es, por tanto, un instrumento imprescindible en cualquier estudio criminológico, sus resultados sirven para sacar conclusiones importantes para la prevención del delito, su incidencia en la población, los lugares donde se cometen ocasional o frecuentemente, la clase de delitos comunes a determinadas regiones, el personal que se requiere para el juzgamiento de los delincuentes, las necesidades carcelarias y otros datos de interés en estos campos.

⁴⁷ Ibidem. p.25.

⁴⁸ REYES ECHANDIA, Alfonso. op. cit. p.19.

⁴⁹ CAJIAS, Huascar. op. cit. p.45.⁵⁰ ILANUD. op. cit. p.5.

A pesar de las distintas definiciones, en parte explicadas por las adscripciones ideológicas-penales- a la que pertenece cada autor, para nosotros la estadística criminal será entendida como la ordenación y sistematización de información relativa al delito, delincuente y la pena, generados en el funcionamiento del sistema penal.

2.3 LA ESTADISTICA CRIMINAL EN LAS NACIONES UNIDAS.

La actividad político criminal de las NN.UU. incluyó el desarrollo de la Estadística Criminal como un instrumento o medio para la formulación de políticas criminales, en los Estados miembros del organismo.

El Primer Congreso de las NN.UU. sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente celebrado en Ginebra en 1955, vio ya la necesidad de crear institutos regionales encargados de “coordinar, promover y realizar investigaciones, orientadas a la acción, para ser usadas en la implementación de políticas criminales, debidamente planificadas”.⁵⁰

En consonancia con esta política, en la región Latinoamericana, las NN.UU. creó el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, (ILANUD), en 1975, con sede en San José, Costa Rica.

El año 1976, el ILANUD, organizó el Primer Simposio sobre Política Criminal en Latinoamérica, en México, evento del cual salió la posición de que “lo primero que debía hacerse para el establecimiento de una política criminal propia, era contar con una estadística criminal científicamente llevada, que nos mostrará la realidad de nuestra delincuencia”.⁵¹ Su antecedente fue el V Congreso de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente celebrado de Ginebra,

⁵⁰ Ibid. op. cit. p.5.

⁵¹ Ibidem. p.5.

Suiza, en 1975, que manifestó su “preocupación por la falta de estadísticas criminales adecuadas sobre la delincuencia”.⁵²

En el Sexto Congreso sobre la materia ya se recomienda que “todos los Estados intensifiquen esfuerzos para mejorar la información, en particular la información cuantitativa relativa a los delitos y a los sectores del sistema del justicia penal”.⁵³

En el Séptimo Congreso, las NN.UU. expresaron su preocupación por las falencias en las estadísticas criminales de algunos países y peor aún la ausencia de ella en otros Estados en los que era necesario la elaboración de información estadística y de otro tipo pertinente y fidedigna acerca del fenómeno de la delincuencia y el funcionamiento de los sistemas de justicia. Asimismo reconoció la importancia de la información estadística para las actividades de investigación destinadas a comprender mejor la delincuencia y el funcionamiento de los sistemas de Justicia Penal en los Estados miembros. Se subrayó los posibles beneficios de dicha información, incluido el mejor uso de los recursos, la mayor capacidad para enfrentarse eficazmente con la delincuencia y la mejor posibilidad de administrar justicia de una manera justa y equitativa.

Por resolución 9na. del Séptimo Congreso efectuado en Italia el año 1985, la Subdivisión de Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente y Justicia Penal publicó en 1986 un manual para la elaboración de estadísticas sobre justicia penal.

El manual fue publicado en Viena en 1986, y en su elaboración participó la Oficina de Estadística del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Además de fijar pautas y principios que debían ser usados en la implementación y funcionamiento de los sistemas de estadística criminal en cada país, gran parte del manual se

⁵² NACIONES UNIDAS. Quinto Congreso de las NN.UU. sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. Ginebra. 1975. p.12.

⁵³ *Ibidem*. p. 10

dedicó al empleo de tecnología informática en los sistemas de estadísticas sobre justicia penal.

En 1986 el ECOSOC ordenó al Secretario General estudiar los requerimientos técnicos, humanos y de infraestructura para establecer una red mundial de información sobre delincuencia y Justicia penal: el UNCJIN o Red de información de la Naciones Unidas sobre Justicia Penal, que empezó a funcionar en 1989 prestando servicios de información estadística, bibliográfica, y actividades desarrolladas por el organismo (seminarios, cursos, etc).

La red recibe apoyo financiero del gobierno de los Estados Unidos, de la Universidad del Estado de New York en Albany. Junto a la Escuela de Justicia Penal Rutgers de la Universidad del Estado de New Jersey (EE.UU.) las NN.UU. participa en el desarrollo de una biblioteca electrónica mundial de justicia penal, que brindará amplia información sobre publicaciones, en materia penal de distintas bibliotecas.

El objetivo a largo plazo de la UNCJIN es la de facilitar a los gobiernos y las organizaciones los datos existentes en otros países, lo que resultaría útil para analizar y formular políticas de Justicia Penal, administrar sistemas de justicia penal y efectuar investigaciones criminológicas.

Asimismo la Red UNCJIN a través de la Subdivisión de Prevención del Delito y Justicia Penal publica anualmente el boletín sobre tendencias delictivas y estudios de represalias.

A la par del trabajo desplegado por las NN.UU., los Estados miembros emprendieron una serie de tareas para mejorar los sistemas estadísticos en particular con el empleo de la tecnología informática. Se organizaron seminarios internacionales de discusión sobre la informatización de la información estadística. En ese sentido el evento mas importante fue el Seminario Europeo sobre Computadorización de

la Información en materia de Justicia Penal, celebrando en Polonia, en 1987, donde se analizaron las ventajas y dificultades de dicho proceso. Se recalcó la importancia de informatizar la administración de justicia, y con ello la información estadística criminal, ya que esto permitiría aumentar la calidad, eficacia y eficiencia del proceso.

Los participantes del seminario especializado recomendaron que la informatización tuviera en cuenta las necesidades de información de otros sectores del sistema de justicia penal, para facilitar el empleo de datos agregados y fiables para la investigación y análisis de políticas. "La información relativa a la justicia penal debería, en conjunto, ser compatible con datos nacionales de otras fuentes, como los de salud, bienestar social y economía con objeto de facilitar la comprensión de la delincuencia".⁵⁴

En el sistema de las NN.UU. se ha iniciado la informatización en el plano regional.

El Instituto de Helsinki de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, (HEUNI), afiliado a las NN.UU., efectuó un estudio sobre la posibilidad de establecer un sistema europeo de información acerca de las tendencias de la delincuencia y la justicia penal.

El Instituto Latinoamericano de las NN.UU. para la Prevención del Delito y el Tratamiento de Delincuentes, (ILANUD), de San José, Costa Rica, ha preparado un diccionario de términos jurídicos que se aplicará en América Latina y un manual para el establecimiento de un Sistema Integrado de Estadística de Criminalidad, (SIEC). El Manual, cuyo autor es Rodrigo Bolaños, experto asociado a ILANUD, es un documento básico y modelo para la investigación estadística de la criminalidad en la región, en diversos aspectos, entre otros: el mejor conocimiento de la causalidad de

⁵⁴ NACIONES UNIDAS. Boletín sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. Naciones Unidas. N° 14 - 15. 1987. p.7.

fenómeno y la ampliación del conocimiento de la condición socio económica del imputado.

En casi todos los países, sobre todo europeos, se proyectan o planifican la información o el empleo de la tecnología informática en el mejoramiento de los sistemas de estadística criminal y, en el sentido más amplio de las NN.UU., de información en materia de justicia penal.

Se han establecido bancos de datos numéricos, que contienen estadísticas sobre el número de delitos y las actividades de los funcionarios de servicios de represión, fiscales, tribunales y organismos de represión, en Alemania, Finlandia, Francia, Italia, Islandia, Suecia, Gran Bretaña, Noruega, Irlanda del Norte, Suecia y los Estados Unidos. Este último posee uno de los mejores sistemas, por la accesibilidad y la calidad de datos cuantitativos que posee.

La importancia de la información, que en el fondo no es más que conocimiento, trasciende a tal grado que las NN.UU. y distintos países europeos, sobre todo, han visto por necesario e imprescindible establecer una red mundial de información sobre justicia penal, que comprende un amplio abanico de tipos de información desde delitos, víctimas, delincuentes, resoluciones judiciales, etc. hasta jurisprudencia, aplicación del derecho penal, bibliografía y estudios criminológicos; superando de este modo el aspecto del sistema internacional de estadísticas criminales, meta que había sido impulsada en un primer momento por las NN.UU., y que tenía por objetivo el estudio del alcance de la criminalidad y facilitar la cooperación internacional en materia de represión.

La informática y el empleo de la tecnología de transmisión electrónica de datos son, quizás, los instrumentos más importantes que permitirán concretar este proyecto, aunque quedarán por superar otros obstáculos de carácter técnico, jurídico, organizativo y humano.

Un primer paso la constituyó la informatización de la administración de justicia, que tuvo como precedente la informatización en la esfera jurídica con el estudio de los bancos de datos jurídicos, particularmente en los sectores de legislación y jurisprudencia.

Los esfuerzos del organismo mundial por introducir la informatización en la administración de los sistemas de justicia penal continúan y para esto, en el Noveno Congreso sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, llevado en el Cairo en mayo de 1995, se realizaron y dictaron seminarios sobre la informatización de los sistemas de justicia penal, sobre todo en la gestión de la misma.

CAPITULO III

APLICACION DE LA ESTADISTICA CRIMINAL EN LA FORMULACION DE UNA POLITICA CRIMINAL

CAPITULO III

III. APLICACIÓN DE LA ESTADÍSTICA CRIMINAL

3.1 LA FORMULACION Y EVALUACIÓN DE UNA POLÍTICA CRIMINAL

La sociedad vive en permanentes conflictos derivados de varios factores causales. Qué hace el Estado ante estos conflictos? Interviene, fijando políticas de control; diseña y pone en ejecución una serie de políticas con el fin de evitar que los conflictos deriven en cambios y tensiones.

La intervención estatal adquiere distintas formas y grados (no intervención, establecimiento de reglas, conciliación, disuación, etc); el Estado define los niveles y formas de intervención, y respalda su accionar en razones de orden filosófico y teleológico.

El nivel de intervención máxima es aquella donde la solución a los conflictos y tensiones es la violencia: el derecho penal. El Estado poseedor del monopolio punitivo establece políticas de control de los conflictos de este nivel: formula políticas criminales, es decir:

- determina áreas o sectores de intervención penal estatal (en este proceso intervienen sujetos sociales con capacidad para la toma de decisiones político criminales);

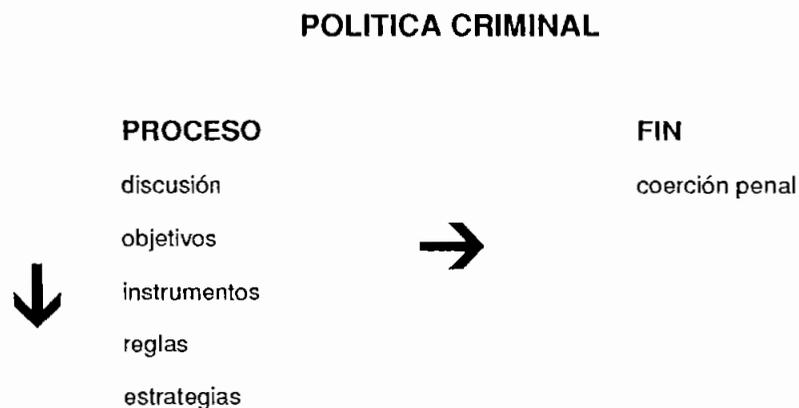
- establece los instrumentos o medios para la realización de esos fines político criminales (cárceles, policía, normas, instituciones, tribunales);
- define las reglas o mecanismos que regularan la vigencia o funcionamiento de los instrumentos o medios político criminales.

El proceso de formulación se apoya en objetivos y fines, y estas determinan, en último caso, un programa político criminal en concreto. Pero, cómo y de qué modo llega a sus objetivos, una política criminal?. Por medio de los instrumentos y reglas que el Estado diseña para llegar a las metas, a esto se le denomina estrategia.

El resultado de una estrategia es el establecimiento de los instrumentos, es decir instituciones, normas, policía, tribunales, prisiones y otros medios o mecanismos que permiten alcanzar los objetivos político-criminales. La estrategia puede ser preventiva o represiva.

Una política criminal se articula a través de múltiples instrumentos o planos institucionales (normativos, policía, medios de comunicación, etc). Es un proceso dinámico en el que intervienen múltiples factores interdependientes.

El proceso de formulación de una política criminal puede ser graficado así:



Formular significa apreciar o justipreciar, es decir, evaluar lo que existe y cómo funciona, determinar lo que se debe cambiar y las innovaciones que han de introducirse. Evaluar implica, a su vez, establecer o determinar dos aspectos: la política criminal formulada y cómo se desarrolla o concreta en la realidad ésta.

Entonces la evaluación de una política criminal, para formular otra, supone el análisis de la relación dialéctica existente entre su formulación y su configuración. Es preciso, en la evaluación de una política criminal, llegar a ver los grados de distorsión o variación (cultural, político, o de otro tipo) que la misma asume en su configuración. Muchas veces la configuración -vigencia o aplicación- puede ser totalmente distinta a su formulación.

La formulación de una política criminal se sustenta en la evaluación de los distintos elementos que intervienen en su configuración -instrumentos y reglas-, para determinar las distorsiones patológicas y fisiológicas de la misma. Es un proceso que determina y establece si la estrategia - instrumentos y reglas creadas para cumplir las metas- lleva a los objetivos deseados, o si por el contrario adquiere autonomía propia, en relación a los objetivos político criminales.

La evaluación debe partir del análisis sincrónico -elementos por separado sin tener en cuenta el tiempo- hasta concluir en el análisis diacrónico - en la que el tiempo, y la dinamicidad, se incorporan en el análisis teórico-.

En definitiva la formulación requiere de la evaluación en el contexto en el que se desarrolla una política criminal. “La evaluación debe ser un proceso de acción-reflexión que nos permita confrontar el grado de coherencia que existe entre nuestras formulaciones teóricas, la metodología usada y las prácticas del sistema penal”.⁵⁵

⁵⁵ UNACP et. al. Informe Programa Piloto Educación sobre Drogas UNACP. La Paz. 1996 p. 6.

Además la formulación supone una diversidad de etapas, análisis, coordinación y contribución de organismos, sectores sociales y disciplinas que tienen que ver con el problema de la criminalidad y la justicia penal. Deben tenerse en cuenta los aportes del derecho penal, procesal, personal, judicial, penitenciario y otros conexos como la criminología, la penología, etc.

Es primordial que la evaluación y planificación, concretadas después en la formulación, tengan o se lleven en el contexto social, económico, político, cultural y de otra índole, para el que se elabora, y no de teorías penales importadas y sin el suficiente basamento factual o correspondencia con la realidad.

En la formulación deben aprovecharse todo el conocimiento económico, social y técnico acumulado por diversas organizaciones, institutos de investigación, etc. "La organización del proceso de planeamiento debe mirarse como una manera de incorporar el conocimiento, la experiencia y el trabajo conceptual de distintas organizaciones e individuos al esfuerzo común de hallar las mejores modalidades de justicia penal".⁵⁶

Los resultados y conclusiones de un proceso de evaluación deben ser fruto de un proceso participativo de indagación y comprensión, donde confluyan las experiencias de los distintos actores y operadores del sistema de justicia penal.

La tarea de evaluación debe, en opinión de Manuel Lopez Rey y Arrojo, considerar la determinación de los siguientes aspectos:

- condiciones socio-económicas y culturales de las personas que pasan por el sistema penal (policía, tribunales, prisiones).

⁵⁶ PAJESTKA, Josef. Medios para la formulación y ejecución de planes. s.e. Varsoria. s.f. p.15.

- delitos más frecuentes (clases) por tipo de personas, edad, sexo, y su distribución por sectores sociales.
- factores que determinan los sobreseñamientos, sentencias, absolutorias y las razones que influyen en un bajo porcentaje de aclaración de delitos de parte de la policía.
- distribución y duración efectivas de las penas privativas de libertad.
- reincidencias, por tipo de delitos y los términos medios en que se da.
- determinación de áreas de mayor o menor concentración de criminalidad y su distribución por sexo, edad, ocupación, domicilio.
- papel de las condiciones prevalentes de trabajo, desempleo, uso de drogas en la criminalidad.
- la efectividad y costo del sistema de justicia penal.
- Modalidades más salientes de la criminalidad.
- papel de las mejores condiciones de vida en el aumento o disminución de la delincuencia.
- el impacto del progreso técnico y científico en el aumento o disminución del crimen.
- participación de extranjeros en el crimen.

Y entre los aspectos de carácter no criminal es preciso indagar los siguientes:

- movimiento poblacional (sexo, edad, ocupación, ingresos, educación, salud, medios de comunicación).
- la extensión de la corrupción en la administración pública.
- la efectividad de los servicios públicos.
- la extensión y modalidades de la negligencia profesional, burocrática, laboral, etc.
- pautas o modalidades de convivencia social (valores, costumbres, ritos, actitudes, etc.).

Esta enunciación refleja la complejidad de los factores condicionantes de la criminalidad. Sin embargo, cuanto veces más se evalúen estos factores, y muchos otros, más correctas serán las deducciones a fines de política criminal.

Indagadas las bases factuales o aspectos que determinan la realidad criminal la siguiente tarea es la discusión, análisis y determinación de las cuestiones esenciales a la política criminal: su contenido.

Este proceso tiene por objeto definir: la finalidad de la justicia penal, la estructura y funcionamiento de la misma y otras cuestiones que tienden a la realización de la política criminal.

Es importante distinguir que la planificación de la política criminal presenta dos aspectos mayores: la determinación de los elementos esenciales de aquél y otro,

la articulación de la administración de justicia como un todo sistémico del que es parte el sistema penal. Esto significa que aunque la planificación de la política criminal y de la justicia son dos operaciones estrechamente relacionadas que difieren entre sí, una cosa es formular dicha política y otra el sistema que ha de hacerla efectiva.

Las cuestiones más importantes que un proceso de formulación de política criminal debe definir son, según López Rey y Arrojo:

- La finalidad de la justicia penal. Sirven de marco de referencia los instrumentos normativos elaborados por las NN.UU. (Declaración de los Derechos Humanos, convenios sobre derechos económicos, sociales, civiles, políticos, etc.).

Los principios o prácticas penales, procesales, etc., deben basarse en la búsqueda de una justicia socio-política que preserve los derechos más fundamentales dentro de un sistema democrático.

- El sistema penal. Comprende la estructuración de las instancias, organismos y niveles que pondrán en ejecución de la política criminal : policía, tribunales, fiscales, prisiones, asistencia jurídica, etc.
- La policía. Organismo que se ocupará del mantenimiento del orden y de la seguridad. La determinación de su naturaleza, organización, fines y alcances, es tarea que compete en ésta esfera de discusión.
- La Policía Judicial. Misión esencial, la averiguación de los delitos mediante la investigación policial-judicial, determinar al delincuente, asistir a la víctima, detener al presunto culpable, acumular pruebas, etc.

- El Ministerio Público. Según la postura u orientación político criminal asumida, ésta se definirá en correspondencia a aquel (estructura, naturaleza, fines).
- La Función Policial. De carácter socio-político hoy, es menester adoptar un sistema de justicia organizado sistemáticamente como un todo y no a base de una proliferación de organismos.
- La Asistencia Jurídica. Discutir el papel, alcances y fines de ésta en el sistema de justicia penal, y de acuerdo a su naturaleza, adoptar el idóneo.
- El tratamiento Penal. Fundada en consideraciones de orden criminológico y de protección a la comunidad, la víctima y el propio delincuente.
- La Criminalidad. Las víctimas, los delincuentes, los tipos especiales, la jurisdicciones especiales e inmundades; las penas no privativas de libertad, etc., son las otras cuestiones que deben analizarse y definirse en el proceso de formulación político-criminal.

3.2 SISTEMA DE ESTADÍSTICAS CRIMINALES

La estadística criminal es, siguiendo el enfoque de las NN.UU., la ordenación y sistematización de información relativa al delito, delincuente y la pena, generados en el funcionamiento del sistema penal, por tanto un sistema de estadísticas criminales tiene por objeto, la obtención sistemática de datos relevantes para la investigación, análisis y decisiones de política criminal.

La organización y funcionamiento de un sistema de estadísticas criminales es planificada, es decir científica, cuando se define de modo claro el objeto, los alcances y los medios empleados en la producción de información estadística.

La estructuración científica de un sistema de estadísticas criminales contempla, entre otras cosas, lo siguiente:

- la definición clara del objeto de las estadísticas criminales (indicadores comunes que conjuguen las distintas perspectivas e intereses de los organismos que componen el sistema de justicia penal);
- datos numéricos sujetos a principios de validez, fiabilidad y relevancia;
- interrelación entre datos;
- uniformización de metodologías de recolección, procesamiento y evaluación de datos en los distintos organismos del sistema (registros administrativos);
- sistematicidad en la producción de información estadística.

En este sentido la producción de la información estadística en las tres esferas más importantes (judicial, policial, penitenciaria) debe, para preciar de científica, tener las características siguientes:

- planificación sistemática que determine el objeto, los alcances y la metodología que se aplicará en las tareas de obtención, elaboración y difusión de información y datos estadísticos.
- el sistema debe proporcionar un cuerpo coherente de indicadores, índices, tasas y frecuencias precisos y suficientes.
- el sistema debe interrelacionar los datos entre sus distintos componentes; efectuar el análisis y difusión debidos.

- el sistema debe ser integral, es decir debe abarcar tanto las necesidades de información concreta de los distintos subsistemas (policía, fiscalía, tribunales, etc), como las necesidades comunes a todo el sistema.

Asimismo un sistema de estadísticas debe estar en condiciones de ofrecer datos numéricos o información cuantitativa sujeta a principios de: validez, relevancia y fiabilidad.

A la vez, la información estadística elaborada debe ser: suficiente y oportuna.

En general, todo sistema o red de estadísticas criminales debe tener en cuenta cuatro elementos principales en su organización, implementación y funcionamiento.

- 1.- Los destinatarios
- 2.- Los recursos
- 3.- La información a producir
- 4.- Los medios (metodología) usados en la elaboración de información estadística (recolección, procesamiento, análisis y evaluación y difusión)

De acuerdo a las Naciones Unidas un sistema de información estadística criminal de un país debe recopilar, almacenar, analizar y difundir información estadística, organizada en categorías concretas, para su uso en tareas como:

- decidir casos particulares
- administrar el sistema de justicia penal
- planificar y adoptar decisiones a largo plazo
- efectuar análisis e investigación científica

- ejercer fiscalización social e impartir educación social y jurídica.

Un aspecto importante que determina la eficiencia y calidad de un sistema de estadísticas criminales es la magnitud de integración de los distintos sistemas de información que poseen los subsistemas del sistema penal (policía, penitenciarias, tribunales, fiscalía).

Por esta razón es fundamental la coordinación y compatibilización de los fines, perspectivas y necesidades de los diferentes organismos, de modo que el proceso contribuya al logro de los objetivos de los organismos que conforman el sistema de justicia penal. En la medida en que los componentes de la justicia penal constituyen un sistema, los resultados de una entidad sirven de información a otra. Por ejemplo, los casos presentados por la policía ante el fiscal, serían estadísticas de resultados para la policía y estadísticas de información para el fiscal. Del mismo modo, los casos resueltos por los tribunales serían, a la vez, una estadística de resultados judiciales y una estadística de información para la prisión.

Sin embargo, un enfoque a partir del sistema resulta limitado. Cada componente es independiente en mayor o menor grado. No obstante, la perspectiva del sistema puede resultar útil para definir las necesidades y relaciones estadísticas.

Otro aspecto que debe resaltarse es el hecho de que para facilitar, a los usuarios de los datos, la comparación de las versión policial de los hechos (información estadística) con los cargos efectivamente presentados, las resoluciones de los tribunales y otros antecedentes de ese orden, es importante la aplicación de conceptos y clasificaciones comunes en la definiciones y los procedimientos de registro de datos. Aunque el Código Penal es el punto de partida fundamental, muchos países han considerado útil introducir sistemas de clasificaciones comunes en el que distinguen delitos violentos y no violentos, delitos contra las personas y la propiedad, y delitos

comprendidos en el Código Penal y delitos de otra índole. La policía por lo general registra los casos, a los fines de sus propias actividades y tales casos pueden abarcar más de un suceso criminal, por este motivo es preciso un acuerdo expreso sobre la forma de distinguir y contabilizar los sucesos.

La determinación del significado de las estadísticas criminales es establecido por el sistema jurídico penal de cada país. El sistema jurídico penal es el que define los delitos, y su consecuencia establece quiénes son los delincuentes, de ahí las diferencias entre un país y otro, en lo que se refiere a las definiciones de delito, delincuente, víctima, sospechoso, cargo, declaración de culpabilidad y otros conceptos.

En cuanto al contenido y alcance de un sistema de estadísticas criminales el programa político criminal de las Naciones Unidas ha establecido tres subgrupos de estadísticas:

1.- El Suceso Criminal.

Es la categoría más elemental de cualquier sistema estadístico y comprende, a su vez, tres grandes áreas: el hecho delictivo el autor, y la víctima.

Las series estadísticas más importantes están referidas a la frecuencia y gravedad de los delitos (número y tipo de delitos; su clasificación en urbano, rural, por zonas geográficas, tamaño y tipo de lugar); las características de los delincuentes (número de delincuentes acusados, su proporción en relación al resto de la población, clasificación por tipo de delito, sexo, edad, origen nacional, categorías socio-económicas, zonas geográficas, de residencia, tamaño, etc).

La situación del autor de un delito varía según la fuente de datos, así, en los registros policiales figuran los sospechosos y acusados; en los expedientes de

los tribunales, los procesados y sentenciados; en los registros carcelarios, los presos o internos.

- 2.- El sistema de justicia penal, que incluye los antecedentes, los procesos, los resultados y los recursos.
- 3.- El contexto demográfico, social y económico

Para la determinación de datos e indicadores más importantes a nivel nacional es preciso efectuar un análisis de las necesidades de los usuarios y del sistema de justicia penal. El resultado de dicho proceso es la estructuración del contenido del sistema de información estadística.

Las categoría más importantes que un sistema de estadísticas criminales debe poseer son:

- frecuencia de delito (gravedad, tendencia, etc)
- características de los delincuentes.
- volumen de trabajo del sistema (delitos, detenciones, expedientes, resoluciones, delincuentes bajo custodia, etc).
- delincuentes y casos que se desplazan a través del sistema.
- reincidencia efectiva en cada etapa del sistema penal.
- características de las víctimas.
- recursos utilizados (financieros y humanos)

- correlaciones de delitos (económicos, demográficas, etc).
- costo económico y social del delito.
- actitudes e inquietudes de los ciudadanos respecto del delito y la justicia penal, etc.

Un sistema de estadísticas criminales debe responder a, través de los datos que produce, como mínimo las siguientes preguntas.

- ¿Cuántos delincuentes hay? ¿Cuanta actividad delictiva existe?
- ¿Qué delitos son cometidos por cuáles delincuentes?
- ¿Cuáles las características de los delincuentes?
(proporción de delincuentes que cometen determinado tipo de delitos)
- ¿Cuál la participación de determinadas personas (mujeres, menores, profesionales, etc.), en la delincuencia.?
- ¿Cuáles son los antecedentes familiares, económicos y educativos de los reclusos en la cárcel?
- ¿Qué papel juega el alcohol y las drogas y otros factores en la delincuencia y en la vida del delincuente?

Un sistema estadístico con datos suficientes es aquella que, por ejemplo, puede brindar los datos necesarios para responder la siguiente pregunta:

¿Con qué frecuencia se producen detenciones por hurto, declaraciones de culpabili-

dad por hurto y condenas a la pena de prisión, y cuál es la duración media de la pena y el plazo de cumplimiento efectivo se esta?

En la respuesta de esta interrogante son necesarias, como mínimo, los siguientes datos:

- datos policiales: incidentes o hechos delictivos, detenciones por robo.
- datos procesales: declaraciones de culpabilidad sentencias (tipo y duración) por delito.
- datos penitenciarios: tiempo de cumplimiento de la sentencia por delito.

La relación y análisis de estos datos debería indicar que proporción de los incidentes da lugar a detenciones, que proporción de las declaraciones de culpabilidad da lugar a penas de prisión, la duración de las penas y que parte de éstas fue cumplida como promedio.

Un ejemplo de las series estadísticas que un sistema de estadísticas criminales debe contener es el modelo Alfa, diseñado y desarrollado en Holanda en 1986 y que entró en funcionamiento en 1988.

El modelo describe cuantitativamente el flujo de casos durante un año determinado en los diversos organismos y la duración de los distintos procesos y la cantidad de recursos que disponen los organismos.

El sistema Alfa es usado por los fiscales, el Ministerio Público y el Ministerio de Justicia para coordinar actividades de lucha contra el crimen, con organismos como la policía, los tribunales y las prisiones; asimismo es empleado en tareas de supervisión y diseño de políticas específicas, y para planificar cambios en la política nacional sobre la delincuencia.

El modelo ALFA se alimenta y combina información de diferentes fuentes: policía, tribunales, prisiones y otras estadísticas, de modo sistemático. Almacena un caudal de información estadística que antes no podía obtenerse fácilmente.

El modelo básico contiene los siguientes elementos de datos:

Policía

1. Número de delitos registrados.
2. Número de delitos aclarados.
3. Número de varones adultos sospechosos.
4. Número de mujeres adultas sospechosas.
5. Número de varones menores sospechosos.
6. Número de mujeres menores sospechosas.
7. Número total de sospechosos.

Fiscal

8. Número de casos abordados exclusivamente por el fiscal.
9. Número total de casos desistidos.
10. Número total de casos desistidos por razones policiales.
11. Número total de casos agregados oficiosamente a otros expedientes.
12. Número total de casos agregados oficialmente a otros expedientes.
13. Número total de casos agregados a otros expedientes.
14. Número total de multas percibidas directamente por el fiscal.
15. Número total de remisiones a otros fiscales.
16. Número total de otras decisiones definitivas.

Tribunales

17. Número de causas juzgadas por los tribunales.
18. Número de condenas de prisión incondicionales.
19. Número de condenas de prisión parcialmente condicionales.

20. Número de condenas de prisión condicional.
21. Número de multas incondicionales.
22. Número de multas incondicionales más condenas de prisión condicional.
23. Número de internaciones en clínicas especiales para delincuentes mentalmente perturbados (indeterminados).
24. Número de condenas de prisión incondicional más internaciones en clínica.
25. Número de condenas sin sanción.
26. Número de otras sanciones.

Prisiones

27. Número total de condenas de prisión incondicional.
28. Duración media de las penas de prisión.
29. Variación normal de condenas de prisión.
30. Número de días transcurridos hasta el fallo del juez de policía.
31. Número de días transcurridos hasta el fallo del tribunal penal.
32. Número de días transcurridos hasta el fallo del tribunal de menores.
33. Número de días transcurridos hasta la decisión definitiva del ministerio fiscal.

Por el alcance y objeto, un sistema de información sobre justicia penal no es más que “todo procedimiento utilizado para reunir, almacenar, analizar y difundir información sobre delitos, víctimas, delincuentes, violaciones registradas al derecho penal, circunstancias, procedimientos, decisiones y resoluciones”.

En criterio de las Naciones Unidas, un sistema de información sobre Justicia Penal, que abarca un campo más amplio, debe contener las siguientes series de datos básicos:

- a) Casos y denuncias de la perpetración de actos prohibidos, o información sobre perpetración de estos enmanada de otras fuentes; fases de instrucción, procedimientos judiciales iniciados, etc.;

- b) Actos prohibidos (principalmente, delitos denunciados comprobados en la fase de instrucción; delitos punibles, por ejemplo, según sus características jurídicas);
- c) Circunstancias (lugar y forma de perpetración del delito, momento de la perpetración);
- d) Delincuentes (descubiertos, aprehendidos, sospechosos (en la acepción procesal del término, esto es, personas acusadas de la perpetración de un delito) detenidos provisionalmente, acusados, juzgados, declarados culpables, condenados (con arreglo a las sanciones penales aplicadas y la medida de esas sanciones penales), presos, en libertad condicional, etc.);
- e) Las víctimas y su posible participación en la perpetración del delito;
- f) Características criminológicas y jurídicas de los delincuentes y características victimológicas de los damnificados;
- g) Decisiones (en las actuaciones previas a la fase de instrucción, en la fase de instrucción, en el procedimiento judicial y ejecutivo);
- h) Costos sociales y económicos del delito y funcionamiento del sistema de justicia penal (entre ellos pérdidas materiales cuantificables y las perturbaciones de la vida social);
- i) Personal (profesional y a jornada parcial) del sistema de justicia penal, y sus características;
- j) Equipo técnico del sistema de justicia penal (incluido el equipo técnico para cursos de capacitación y talleres en las prisiones);

- k) Derecho penal vigente, sentencias de la Corte Suprema (tribunal);
- l) Resultados de la investigación empírica sobre el delito y el funcionamiento del sistema de justicia penal;
- m) Índices especiales (por ejemplo, estructura demográfica por edad, sexo y consumo de alcohol);
- n) Postmódulo nacional electrónico, sistema bancario electrónico, datos técnicos, etc.

A fines de seguimiento, evaluación y atención de los intereses fundamentales de la colectividad en materia de control de la delincuencia, orden y seguridad públicos, las series estadísticas sobre frecuencia y gravedad de los delitos, son las más trascendentales. En este sentido la mayoría de las necesidades se plantean en conocer la medida en que un determinado tipo de delito se encuentra en ciertas comunidades o regiones, las características de los delitos y su gravedad, etc.

Otra cuestión esencial es la referida a la información sobre los delincuentes, su proporción en relación a distintos sectores de la población y durante períodos determinados, características de los delincuentes como tipo de delito cometido, y otros datos como el sexo, edad, origen nacional, categoría, socio-económica, etc. Estos datos de igual modo son utilizados en la evaluación e investigación del comportamiento de la criminalidad y sus efectos en la administración de la justicia penal.

Las características de los delincuentes normalmente se obtienen de los antecedentes policiales registrados por las autoridades encargadas de la prevención y seguridad pública.

Existe mucho debate aún entorno al uso de las estadísticas oficiales de la policía como medida de conducta delictuosa. Las investigaciones han demostrado

que no todos los delitos tienen la misma posibilidad de llegar a conocimiento de las autoridades policiales, en parte debido a la prioridad que la propia policía asigna a los distintos hechos delictivos y en parte debido a que las víctimas o testigos pongan esos hechos en conocimiento de las autoridades.

Las estadísticas criminales permiten analizar el comportamiento, evolución y “rendimiento” del sistema de justicia penal.

Las estadísticas judiciales brindan datos e indicadores que nos permiten conocer cómo se administra la justicia penal y en base a los resultados formular propuestas para su reforma.

Por otro lado el examen de la distribución de personal en cada sector del sistema de justicia penal (policía, tribunales, prisiones) puede dar una idea de las diferentes, estructuras orgánicas u orientación de cada sistema penal. Por ejemplo. la asignación de un elevado personal en el establecimiento penitenciario puede significar que el sistema de justicia es más punitivo u orientado al tratamiento; una elevada proporción de policías puede expresar que el sistema de justicia penal tiende a aplicar medidas más estrictas de lucha contra la delincuencia.

Las tasas de delincuencia, detenciones, procesamientos y de sanción constituyen indicadores, valiosos de la criminalidad: su proporción, magnitud y evolución en el tiempo. Estas tasas se basan o tienen por base a las fuentes estadísticas de la policía y constituyen la proporción de delincuentes (delitos) en relación a una determinada población (geográfica y cuantitativa).

Los resultados que muestran las tasas de delincuencia suponen de ordinario los cambios en la pautas de conducta, sin embargo no debe ser interpretadas exclusivamente de ese modo, ya que también influyen en ella, los cambios que experimentan las prácticas de registro de delitos o las modificaciones en la legislación, además,

de otros factores como los recursos y nivel de tecnología disponibles, las prioridades o políticas de lucha contra la delincuencia, la situación socio-económica, etc.

Las tasas de delincuencia registradas pueden reflejar no solo la conducta de los ciudadanos sino también el nivel de recursos y de eficiencia de la policía o el grado de confianza del ciudadano en el aparato de represión. Asimismo es un indicador importante del volumen de trabajo del sistema de justicia penal y pueden contribuir a determinar las pautas de actuación de los órganos policiales con las tasas de personas detenidas, sospechosas o procesadas.

A esto debe agregarse que en una situación en la que la administración de justicia representa un considerable gasto en relación a la escasez de recursos, las tasas de criminalidad tienen especial relevancia en este contexto.

En este contexto las estadísticas administrativas, por ejemplo sobre volumen de casos, entradas y salidas de casos y sobre gastos, han cobrado importancia a fines de supervisión de la labor realizada y la planificación estratégica y operacional. Además las estadísticas son esenciales para ayudar en la investigación y análisis de políticas en materia de justicia penal y de otras políticas y planes sociales y globales. Y por último es preciso contar con estadísticas apropiadas sobre justicia penal para entender y tratar de estructurar el desarrollo social.

En definitiva las cifras y datos sobre el delito y la lucha contra la delincuencia tienen un poder considerable: el poder de realizar cambios.

Un sistema de estadísticas criminales y sobre justicia penal, como elemento de una sociedad democrática, debe desarrollarse en base a las exigencias, necesidades y percepciones que el público o la ciudadanía sostenga, y para esto es preciso que él conozca cómo funciona su sistema de justicia penal y la forma en que los datos relacionados con los delitos reflejan mejor el funcionamiento del sistema.

3.3 APLICACION DE LA ESTADISTICA CRIMINAL.

Es inevitable que cada uno de los elementos del sistema de justicia penal origine una gran cantidad de legados, pero para que éstos proporcionen información valiosa para la adopción de decisiones de justicia penal es necesario que se transformen todos esos datos sin ordenar, compilándose y organizándose en forma estadística.

En líneas generales, las estadísticas sobre justicia penal se utilizan en tres esferas independientes: administración, planificación e investigación y análisis de políticas.

3.3.1 Administración.

Toda organización u organismo debería tener capacidad para supervisar sus propias actividades. En general se podría definir la gestión como el proceso de organización de un conjunto de recursos para cumplir metas y objetivos fijados.

Para que la gestión sea eficaz hace falta información a fin de determinar si las metas y objetivos se cumplen de manera oportuna y ordenada (¿Es necesario el servicio y está éste organizado en forma racional de acuerdo con las necesidades?) y si se están utilizando los recursos de manera eficiente y eficaz.

Cuanto más compleja sea la organización, mayor necesidad habrá de información estadística, en particular sobre recursos y asignación y sobre casos y número de casos. Por ejemplo, el funcionario de policía está llamado a cumplir objetivos relacionados con la seguridad pública, las peticiones de asistencia del público, la detención de delincuentes y otros similares. Para cumplir dichos objetivos deberá asignar una variedad de recursos, ya sean de personal, monetarios, métodos de funcionamiento, instalaciones o equipo. Los informes estadísticos periódicos que inte-

glen información sobre la asignación de recursos, así como sobre la incidencia de peticiones de servicios, tipos de delito, identificación de sospechosos, etc. son cruciales para que el funcionario pueda entender los problemas del organismo de que se trate y estudiar las posibles soluciones.

Del mismo modo, los funcionarios de los organismos encargados de administrar la libertad condicional o vigilada podrán utilizar la información estadística disponible sobre el volumen para determinar, por ejemplo, si el número actual de casos concuerda con la política del organismo y, en caso contrario, qué cambios es necesario introducir.

Las estadísticas proporcionan cierta orientación con respecto a si el personal está respondiendo a las expectativas mínimas y la eficacia con que cumple un organismo sus metas y objetivos establecidos.

La información estadística es crucial para las decisiones en materia de personal y el presupuesto y puede servir para indicar a otras dependencias y organismos si se están cumpliendo los objetivos con arreglo a los procedimientos y políticas establecidos.

En algunos países los organismos de control, el público y los representantes de los intereses públicos, en particular los medios de comunicación y los grupos de intereses especiales, piden cada vez más información sobre la eficiencia y la eficacia. Los informes estadísticos anuales y los estudios estadísticos especiales pueden contribuir en una medida importante a satisfacer esas exigencias.

3.3.2 Planificación.

La planificación comprende la determinación de métodos alternativos para cumplir alguna meta futura.

Por ejemplo, para el funcionamiento judicial la planificación puede comprender la búsqueda de medios de reducir el tiempo empleado en la tramitación de casos o de desarrollar un método más eficaz de elaborar actas de los juicios. Para el funcionario de prisiones puede comprender el desarrollo de un sistema mejor de clasificación a fin de que se puedan asignar los recursos a las necesidades y objetivos identificados.

El proceso de planificación incluye las siguientes etapas:

- a) Comprender la situación de que se trata;
- b) Formular en términos claros el objetivo que se debe alcanzar;
- c) Identificar otros posibles métodos para alcanzar el objetivo y las ventajas y desventajas de cada uno de ellos;
- d) Establecer criterios para seleccionar el mejor método;
- e) Aplicar el método para el logro del objetivo;
- f) Establecer un sistema para suministrar información sobre si el plan está cumpliendo sus objetivos de manera eficiente.

Normalmente, cada una de las etapas del proceso de planificación requiere información, incluida la información estadística.

Se podría citar como ejemplo el caso del administrador de la justicia penal que sabe que unas instalaciones penitenciarias están funcionando a un 95% de su capacidad, mientras que la tendencia histórica en cuanto a ingresos y puestas en libertad indica que en un plazo de dos años ese establecimiento estará funcionando a un 102% de su capacidad. La experiencia con este tipo de establecimientos indica

que la prisión nunca debería funcionar a más de un 95% de su capacidad a fin de permitir un cierto grado de libertad para clasificar y segregar administrativamente a los reclusos y para las instalaciones renovando el edificio, ampliándolo, etc. Si la administración sabe cuál es la población penitenciaria proyectada, podrá estudiar diversas opciones, como, por ejemplo, cambiar las normas de clasificación, incrementar el número de puestas en libertad mediante suspensión de la ejecución de la sentencia y otros métodos, ampliar las instalaciones existentes y construir otras nuevas. Es decir, que las estadísticas ayudan al administrador a reconocer el problema, determinar sus consecuencias, identificar posibles procedimientos para hacer frente a éstas y reconocer las ventajas y desventajas de cada uno de ellos.

La información estadística ayuda a discernir entre diferentes opciones y a supervisar la aplicación del procedimiento seleccionado.

Cada administrador debe prever posibilidades y poner en práctica planes basados en esas previsiones. Las técnicas de previsión comprenden desde procedimientos cualitativos basados en la experiencia y los conocimientos prácticos (y la hipótesis) hasta técnicas estadísticas muy avanzadas.

Si no enfocan las previsiones en forma sistemática, los administradores de justicia deberán aceptar el futuro tal como se presente y adoptar un tipo de gestión reactivo que en el peor de los casos podrá convertirse en la gestión de una crisis. Independientemente de la técnica empleada, todos los métodos de previsión parten de la hipótesis de que el futuro está en cierta manera relacionado con el pasado. Por lo tanto, las previsiones sobre la delincuencia y distintos aspectos de la administración de justicia requieren, como mínimo, el uso de datos estadísticos.

Series estadísticas necesarias para la planificación

Tipos de organismo que requieren estadísticas para las decisiones en materia de planificación

series

Policia

Delitos de los que se da parte a la policía, sospechosos de haber cometido un delito. Características de los sospechosos. Delitos de los que se da parte, por zona geográfica y momento del día, mes y año.

Ministerio Público

Expedientes de casos, por delitos y antecedentes penales del delincuente Decisión preliminar y decisión final, por tipo de caso.

Tribunales

Expedientes de casos.
Casos en espera de juicio y decisión final
Sentencias, por tipo de caso

Prisiones

Delincuentes condenados, por tipo de pena.
Ingresos, por categoría de establecimiento penitenciario.
Fugas e infracciones disciplinarias.
Puestas en libertad, por categoría.

Programas que no implican confinamiento en establecimientos penitenciarios.

Delincuentes condenados a penas que no sean de prisión.
Tipos de ingreso, por programa y delito.
Infracciones.
Penas cumplidas.

3.3.3 Investigación de Políticas.

El análisis de políticas guarda relación con los intentos de determinar los efectos de los cambios en materia de políticas, legislación, procedimiento o de medio ambiente y de establecer estrategias a la luz de esos efectos previstos.

Por ejemplo, un analista de políticas tal vez quiera determinar: los efectos de los cambios demográficos, tales como la disminución de la edad media de la población o la migración constante de mano de obra no especializado, sobre la tasa de criminalidad; los efectos de las variaciones en la tasa de criminalidad sobre el volumen de trabajo de la policía, los tribunales y las prisiones; o el efecto de los cambios de política o procedimiento sobre el proceso de justicia penal, como, por ejemplo: ¿que aumento producirá en la capacidad judicial un cambio en los procedimientos para archivar los casos por el que se reduzca el período medio caso por caso en un 5%?

El análisis de políticas puede revestir dos formas: el análisis interno, cuyo objeto es determinar los efectos de la política iniciada por un organismo o de los cambios de procedimiento sobre el funcionamiento de dicho organismo, y el análisis externo, cuyo objeto es determinar los efectos sobre un organismo de los cambios de política y procedimiento de otro organismo o de cambios en el medio en que éste opera. Ambos tipos de análisis pueden realizarse antes de que se produzcan los cambios, lo que a menudo se denomina simulación de políticas, y después de los cambios, como evaluación o análisis de los efectos. Esos análisis exigen datos estadísticos.

La investigación y el análisis de políticas se basan por lo general en el criterio de que el delito es relativo, que para entenderlo se debe entender también el vínculo existente entre los cambios que se producen en el fenómeno de la delincuencia y los cambios experimentados en las condiciones sociales que configuran su forma y ca-

rácter y generan, mantienen o hacen que disminuya o aumente la tasa de criminalidad. Esto quiere decir que las estadísticas sobre justicia penal sólo proporcionan una visión parcial del delito y su contexto. Además habida cuenta de que, según se dice, la delincuencia es un proceso que a menudo acompaña al desarrollo, la relación entre delincuencia y desarrollo sólo se puede entender y determinar mediante un análisis basado en la información de la relación entre diversos delitos y diversos procesos de desarrollo a diferentes niveles.

Así pues, al igual que otras estadísticas sociales son necesarias para comprender el delito, la justicia penal puede desempeñar un papel importante en la evaluación del cambio social y la formulación de la política social.

En este contexto, las estadísticas sobre justicia penal pueden considerarse parte de un cuerpo más amplio de estadísticas e indicadores sociales que se componen de datos generalizados o acumulados sobre las características más importantes de la sociedad.

Para comprender la relación entre delincuencia y desarrollo social, es decir, para comprender el cambio social, es importante en primer lugar que la construcción y evaluación de las estadísticas sobre justicia penal se confronten con otros sectores de la estadística y, en segundo lugar, que se establezcan indicadores del delito para registrar los tipos y formas de las actividades delictivas y de las complejas actividades institucionales relacionadas con la lucha contra el delito y la sanción de éste y para analizar la relación que existe entre la delincuencia y los siguientes elementos:

- conocimientos(educación, capacidad de innovación, otros tipos de conocimientos).
- cambios demográficos.

- organización de la sociedad.
- cultura y cambios culturales.
- tecnología.
- cambios en las estructuras políticas y jurídicas.
- distintas formas de diferenciación social.

3.4 IMPORTANCIA DE LA ESTADISTICA CRIMINAL.

El funcionamiento de un sistema de justicia penal genera información el cual es preciso transformar en información ordenada y sistematizada; esto es esencial por cuanto está es la base para la adopción de decisiones de justicia en general y política criminal en particular.

Un sistema de justicia penal, para su gestión eficaz, eficiente y cualitativamente óptimo, debe contar con un mecanismo-sistema-cuantificador de la información que genera en su funcionamiento, el que le permitirá evaluar, analizar e investigar permanentemente su accionar en procura de su perfeccionamiento, modificación o transformación.

Campos como el tratamiento penitenciario, el efecto de nuevas formas de tratamiento, la evaluación de programas de prevención del delito, etc., tropiezan con el problema de carencia de datos confiables que permiten su desarrollo: he ahí la utilidad y trascendencia de la estadística criminal.

Por esta razón la elaboración de estadísticas criminales, fidedignas y completas reviste gran importancia para la formulación, planificación, ejecución y evalua-

ción de políticas criminales. El programa político criminal de las NN.UU. siempre lo entendió de ese modo y, en consecuencia, promovió desde un principio el establecimiento de sistemas de estadísticas sobre la criminalidad, como paso previo para la investigación, planificación y adopción de políticas criminales nacionales.

El desarrollo tecnológico, por otro lado, es un factor que facilita el uso de instrumentos o mecanismos - como los informáticos- que permiten la cuantificación de información sobre el fenómeno de la criminalidad, en este sentido sería un absurdo no aprovechar la misma en procura de mejorar la eficacia, eficiencia y rendimiento de un sistema de justicia penal.

Una estadística criminal suficiente cualitativa y cuantitativamente es aquella que proporciona indicadores que permitan efectuar y fundamentar estudios serios sobre el fenómeno criminal. La ausencia de datos impide la postulación, comprobación y análisis de hipótesis teóricas en materia de investigación penal y criminológica.

La estadística criminal es, por ende, un valioso instrumento para la investigación, el análisis y formulación de políticas en cuestión de represión y prevención de la delincuencia, en ese sentido, la ausencia de una estadística criminal científica dificulta la formulación de políticas criminales eficaces, por tanto el establecimiento de un sistema de estadísticas criminales permitirá la formulación de políticas criminales efectivas de prevención y represión de la criminalidad.

Una política criminal coherente -planificada- debe estar fundada, en opinión de las NN.UU., en bases factuales, es decir en los conocimientos que brinda la estadística criminal y otras ciencias como la criminología. Por otro lado, la eficacia de un programa político criminal deriva de su planificación previa, es decir de su elaboración a partir de los resultados de investigaciones previas y la determinación de objetivos y fines mediatos. La ineficacia de las políticas de lucha contra la delincuencia puede ser resultado de la carencia de información necesaria para su adecuada formulación y desarrollo.

La eficacia depende, además, de si ésta se adecua y es producto de la idiosincrasia, historia, cultura y necesidades propias de un país; deja de ser eficaz en tanto se apoya en modelos importados y ajenos a la realidad nacional.

CAPITULO IV

LA ESTADISTICA CRIMINAL Y POLITICA CRIMINAL EN BOLIVIA

CAPITULO IV

IV. LA ESTADISTICA CRIMINAL Y POLITICA CRIMINAL EN BOLIVIA

4.1 EL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL BOLIVIANO

El término sistema, aquí usado, no se emplea en su acepción orgánica, sino en la de conjunto de cosas que sirven a un objetivo: “el control social punitivo institucionalizado”.⁵⁷

Los sistemas penales contemporáneos se originaron con el industrialismo y el surgimiento de una policía de seguridad e investigación especializado y de los funcionarios judiciales como “poder del estado”. Las NN.UU. emplean este término en su programa político criminal, para designar al conjunto de organismos que intervienen en el funcionamiento de la justicia penal.

El sistema de justicia penal boliviano o sistema penal boliviano está conformado por los subsistemas policial, judicial y penitenciario. A su vez cada subsistema lo constituyen distintos organismos y entidades que tienen por función y actividad el ejercicio del poder punitivo estatal en la represión, control y prevención de la criminalidad.

⁵⁷ ZAFFARONI, Eugenio. *Sistemas Penales y Derechos Humanos en Latinoamérica*. De Palma Bs. As. 1984 p. 7.

El sistema de justicia penal nacional tiene su fundamento en los siguientes instrumentos normativos: La Constitución Política del Estado, la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley del Ministerio Público, La Ley Orgánica de la Policía Nacional, El Código Penal y su procedimiento, La Ley de Ejecución de Penas y Sistema penitenciario, El Código de Tránsito y su reglamento, Ley de Defensa Pública, etc. Estos regulan la constitución y funcionamiento de los organismos que se hallan encargados de: la investigación de hechos delictivos, la aprehensión y remisión de los sospechosos, la organización de diligencias de la policía judicial, el procesamiento y condena de los delincuentes, la asistencia legal, la ejecución de la sanción y el tratamiento de los reos.

Forman parte del sistema: La Policía Nacional, con sus organismos "operativos" como la Policía Técnica Judicial, Tránsito, la Unidad de Orden y Seguridad (110, Seguridad Física, Patrulla de Auxilio Ciudadano), la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico, el Ministerio Público, el Poder Judicial con los tribunales de Sustancias Controladas y los juzgados en materia penal, los Juzgados de Vigilancia, el sistema penitenciario con los establecimientos carcelarios de cada departamento.

La Policía tiene por objeto la conservación del orden público, la prevención de los delitos y la persecución de los delincuentes para ponerlos a disposición de la justicia penal.

El Ministerio Público, en representación del Estado y la sociedad, vigila la legalidad del accionar de los otros organismos y dirige las diligencias de policía judicial

El sistema judicial procesa y condena a los delincuentes por medio de los tribunales o juzgados penales (Instrucción y partido) y de sustancias controladas

El sistema penitenciario se encarga de hacer cumplir las sanciones impuestas a los infractores de la ley en los distintos penales o centros penitenciarios con los que cuenta, asimismo, es función suya la rehabilitación y tratamiento de los delincuentes.

4.2. LA ESTADISTICA CRIMINAL BOLIVIANA

4.2.1. Las estadísticas policiales.

Dentro del sistema de justicia penal boliviano la Policía Nacional es la institución que tiene a su cargo la conservación del orden público la defensa de la sociedad y el cumplimiento de las leyes de acuerdo al art. 215 de la Constitución Política del Estado y los arts. 1,2 y 6 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional.

La Policía es el organismo técnico científico que tiene, según La Ley Orgánica de la Policía Nacional, la atribución de:

- “Art.7 “ inc. c) *Prevenir los delitos, faltas , contravenciones y otras manifestaciones delictivas.*
- d) *Cumplir y hacer cumplir las leyes, reglamentos y demás disposiciones relacionadas con sus funciones de Policía Rural, Fronteriza, Aduanera, Ferrocarriles, Substancias, peligrosas, Minera, Turismo y otras especialidades.*
- g) *Prevenir las acciones que pongan en riesgo la vida y los bienes de las personas.*
- h) *Investigar los delitos y accidentes de tránsito.*

- i) *Practicar diligencias de Policía Judicial, aprehender a los delin-
cuentes y culpables para ponerlos a disposición de las autori-
dades competentes.*
- k) *Juzgar y sancionar las faltas y contravenciones policiales y de
tránsito.*
- i) *Proceder a la calificación del vagos y malentretenidos e imponer
medidas de seguridad.*
- p) *Tener a su cargo el resguardo y seguridad tanto de los estable-
cimientos como de la población penal y participar en la rehabili-
tación de los mismos.*"⁵⁸

La Policía Nacional está organizada, de acuerdo al art.9 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional, en un Comando General, apoyada por las Direcciones Nacionales de: Personal, Inteligencia, Planeamiento y Operaciones, Administración, Servicios Técnicos Auxiliares, Identificación Personal, Salud y Bienestar Social, Instrucción y Enseñanza, Substancias Controladas y la Oficina Nacional de Interpol.

A nivel departamental se reproduce la misma estructura para el cumplimiento y ejecución de las funciones policiales.

La Policía Nacional está conformado por organismos que ejecutan operativamente las funciones y labores policiales:

- Unidades de Orden y Seguridad.
- Unidades de Criminalística.

⁵⁸ LEY ORGANICA DE LA POLICIA NACIONAL.

- Unidades de Tránsito.
- Unidad Aduanera.
- Unidades de Policía Femenina.
- Unidades de Policía Fronteriza, Minera, Provincial y Rural.
- Unidades de Control de Substancias Peligrosas.
- Los Juzgados Policiales.

A efectos de las estadísticas policiales la dependencia u oficina máxima encargada de elaborar los planes referentes a la aplicación de la política general de la institución, de acuerdo a sus fines y objetivos, es la Dirección Nacional de Planeamiento y Operaciones, según el art. 24 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional.

La oficina encargada, a nivel nacional, de procesar, analizar y publicar la información estadística de la actividad policial, es el Departamento Nacional de Estadística dependiente de la Dirección de Planeamiento. Toda la actividad estadística del Sistema de Estadística de la Policía Nacional, está regulado por el Manual de Organización y Funciones.

A nivel departamental la oficina que cumple esta tarea es el Departamento de Planificación y Operaciones, según el art. 40 de la Ley Orgánica de la Policía. De igual modo, en cada organismo (PTJ, Tránsito, Orden y Seguridad), la oficina que recopila, procesa, analiza e interpreta la información estadística es la oficina de Planeamiento y Operaciones.

Las principales estadísticas en materia policial son la que reflejan la actividad delincuencial (frecuencia, número y tipo).

a) Estadísticas de la Policía Técnica Judicial.

La Policía Técnica Judicial (P.T.J.), es el organismo operativo de la Policía Nacional que tiene por principal función el organizar las diligencias de Policía Judicial, aprehender a los delincuentes y culpables y ponerlos a disposición de las autoridades competentes, prevenir los delitos, faltas, contravenciones y otras manifestaciones delincuenciales, recuperar los objetos robados y hurtados para restituirlos a sus legítimos propietarios, de acuerdo a los arts. 7 y 43 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional, concordantes con los arts. 215 de la Constitución Política del Estado, 91 a 94 de la Ley del Ministerio Público y 112 a 118 del Código de Procedimiento Penal.

La Policía Técnica Judicial reemplaza a las ex- unidades de Criminalística y fue creado por Resolución Ministerial No. 2567/94 de 19 de Abril de 1994 y la Resolución Nº 522/94 del Comando General de la Policía.

La Policía Técnica Judicial está constituida por las unidades de criminalística y por otras unidades operativas de la Policía Nacional.

Estos organismos especializados se dedican a investigar, descubrir, verificar científicamente la comisión de hechos delictivos y sus presuntos responsables y la detención de los mismos; la acumulación y análisis de las pruebas; la elaboración de las diligencias y su respectiva remisión a la justicia penal, y dependen orgánicamente de la Dirección Nacional de la Policía Técnica Judicial y este, a su vez, del Comando General de la Policía Nacional.

Sus funciones y su accionar están reguladas por los Manuales de Organización y Funciones y los Manuales Técnicos de Investigación Criminal, los que

fueron promulgados conjuntamente con la R.M. No 2567/94 que crea la P.T.J. La actividad estadística de la P.T.J. se halla regulada, también, por la Resolución Ministerial que crea la entidad, los Manuales de Organización y Funciones y los disposiciones del Comando General, a través de la Dirección Nacional de Planeamiento y Operacionales y su Departamento Nacional de Estadística.

De acuerdo a la R.M. N° 2567/94 la Policía Técnica Judicial tiene por función, además de las inherentes a la actividad policial, el recolectar y procesar la información nacional sobre la actividad delictiva en el territorio nacional.

La oficina encargada producir información estadística es el Departamento Nacional de Análisis Criminal e Investigación, a través de la División de Planeamiento y Operaciones.

Las estadísticas, a nivel nacional, se elaboran tomando como base las actividades desarrolladas por los diferentes Direcciones departamentales, las Direcciones distritales, las Direcciones provinciales y contonales y las Direcciones fronterizas.

Por tanto las estadísticas reflejan las actividades desarrolladas por las respectivas oficinas operativas: División Delitos contra la Propiedad, División Delitos contra la Familia y Menores, División Delitos contra la Propiedad, División Delitos Económico-Financieros, División contra la Corrupción Pública, División contra el Crimen Organizado y la División Operaciones Especiales.

A nivel departamental, la metodología empleada en la recolección, procesamiento y análisis de las estadísticas generadas en el funcionamiento de la P.T.J. es la siguiente:

- cada División u oficina encargada de la investigación policial remite un informe (parte) diario con el detalle estadístico de su actividad a La División de Planeamiento y Operaciones.
- asimismo, la Oficina de Denuncias, que recibe las denuncias policiales y las asigna posteriormente a la oficina (División) respectiva, según las clase de delito, eleva informes diarios con la relación de casos recibidos y de detalle de los mismos (tipo de delito, autor, lugar, zona, investigador asignado, etc), a la oficina de Planeamiento y Operaciones.
- la oficina de Planeamiento y Operaciones en base a dichos informes o partes diarios procede a la evaluación y procesamiento mensual de dicha información, en cuadros y registros consolidados.

La recolección de datos es hecha en formularios diseñados por el Comando General de la Policía, Dirección de Planeamiento y Operaciones, las que son adaptadas de acuerdo a las necesidades y actividades que desarrollan la P.T.J., por la División de Planeamiento y Operaciones.

Los informes estadísticos mensuales elaborados por la P.T.J. son enviados, para su procesamiento a nivel nacional, a la Dirección Departamental respectiva la que remite a su vez a la Dirección Nacional de la Policía Técnica Judicial para que la remita al Comando General, Dirección Nacional de Planeamiento y Operaciones.

Recientemente se instaló una red de computadoras que consta de 1 server y 16 terminales para facilitar la tarea de recolección, procesamiento y análisis de la información estadística. El sistema está siendo "cargado" con información estadística generada por la P.T.J. desde 1989. La red unirá P.T.J. de la ciudad de La Paz, El Alto y la zona sur y se estima su funcionamiento a partir de 1997.

Las principales estadísticas producidas por la P.T.J. se refieren principalmente a:

- casos atendidos por la P.T.J. según tipo de denuncia, lugar de hecho, y naturaleza del hecho.
- casos desarchivados por mes.
- remisiones al Ministerio Público y otras entidades en casos con detenido y sin detenido.
- personas detenidas por sexo, y tipo de personas (comunes y delincuentes).
- libertades a Requerimiento Fiscal.
- suscripciones de Actas (buena conducta, presentación).

El informe-Memoria del primer semestre de 1996-de la P.T.J., consigna los siguientes datos estadísticos.

- Cuadro nacional de delitos con elevada incidencia en su comisión. Contiene datos sobre delitos cometidos (hurto, robo, lesiones, etc.) por departamento (total casos, porcentaje).
- Cuadro general de casos atendidos por Divisiones (Div. Delitos contra Personas, Div. Delitos contra Menores y Familia, Div. Delitos a la Propiedad etc.) por departamento (total casos).
- Cuadro Nacional de incidencia de casos y eficiencia investigativa de deli-

tos, según tipo de denuncias (denuncia, querrela, oficio), casos (urbano, rural), remisiones al Ministerio Público (con detenido, número de personas, sin detenidos), remisiones a otras instituciones (Fiscalía, Onamfa, Juzgados, otros), suscripciones de Actas (buena conducta, garantía de presentación), libertad, personas detenidas (comunes, delincuentes).

- Cuadro Nacional de casos atendidos por las Divisiones de la P.T.J., según naturaleza del hecho (lesiones, amenazas, difamación, etc). Cuadro total general de casos atendidos por direcciones departamentales según las Divisiones de la P.T.J.
- Cuadro Nacional de casos atendidos por meses, por las Divisiones de la P.T.J., consignan naturaleza del hecho (lesiones, amenazas, etc), casos por mes y total casos. Cuadro estadístico general de delitos por divisiones según mes.
- Cuadro Nacional de hechos protagonizados por armas de fuego contiene: naturaleza del hecho (Homicidio, tentativa de homicidio, asesinato, etc.), departamento (total y porcentaje).
- Cuadro Nacional de hechos de violencia 1992 a 1995 contiene: naturaleza del hecho (homicidio, tentativa de homicidio, asesinato, etc); gestiones (1992 a 1995), total y porcentaje.
- Cuadro departamental de promedios de casos atendidos (promedio por día, y mes); casos remitidos al Ministerio Público; diligencias con detenidos y sin detenidos; remisiones a Onamfa, Fiscalía y otros; casos desarchivados.

Cuadro de bienes, joyas, dinero incautado y devueltos a sus propietarios (promedio por mes y día).

- Cuadro estadístico departamental de clase de denuncia, por área, personas detenidas, autoría y victimología por sexo.

Casos atendidos por las distintas Divisiones de la P.T.J. Cuadro general de casos e incidencias por Divisiones, clase de denuncia, área geográfica, tipo de personas detenidas, autoría por sexo, victimología por sexo.

- Cuadro estadístico departamental de remisiones al Ministerio Público, otras instituciones, libertades con requerimiento fiscal, suscripción de actas y estado actual de casos.
- Cuadro demostrativo de casos atendidos por meses, Divisiones y Delitos del departamento de La Paz.
- Cuadro Nacional de hechos de suicidio por departamento, según la naturaleza del hecho (raticida, arma de fuego, asfixia por ahorcamiento, etc).

Las estadísticas producidas por la P.T.J. sirven de acuerdo a la R.M. N° 2567/94 para “elaborar su política, estrategias y planes en el ámbito de sus funciones”.

La información estadística es usada en la evaluación, elaboración de planes y ejecución de estrategias que prevengan la delincuencia. Por ejemplo, la información estadística relativa a la incidencia y frecuencia de comisión de delitos en determinados lugares y horas permiten a la P.T.J. desplegar mayores esfuerzos y cuidados en dichos lugares. Por otro lado la incidencia en determinados delitos (contra la propiedad, por ejemplo)

obliga a la P.T.J. a buscar se asignen mayores recursos humanos, técnicos y económicos para prevenir y resolver los mismos.

Sin embargo las estadísticas de la P.T.J. obedecen más a una evolución ad-hoc que a una planificación. El alcance y contenido (tipo o clase de información) están determinados más por la iniciativa de los funcionarios de la División Planeamiento y Operaciones, que por un plan o programa de estadística policial.

b) Estadísticas de Tránsito.

La Unidad Operativa de Tránsito es la segunda entidad en importancia por la actividad policial que cumple y a los fines de las estadísticas policiales.

La Unidad de Tránsito, de acuerdo a la ley Orgánica de la Policía Nacional, art. 44 y 7 inc. g) y h), es la "institución encargada de regular, controlar y resolver los problemas de circulación de vehículos y peatones, prevenir e investigar accidentes de tránsito mediante actividades técnicas especializadas y de servicio de patrullaje urbano y rural".

Regula la actividad policial de esta entidad el Código de Tránsito (D.L. N° 10135 de 16 de febrero de 1973) y su correspondiente reglamento (R.S. N° 187444 de 8 de junio de 1978),

Las estadísticas de Tránsito están a cargo de la División. Planeamiento y Operaciones, sección Estadísticas.

En la recolección y procesamiento estadístico, cada oficina y dependencia operativa envía partes e informes diarios de las actividades cumplidas en

la prevención e investigación de delitos, accidentes y hechos de tránsito a la oficina de Planeamiento y Operaciones. Esta información es recopilada y procesada por esta instancia de modo semanal, mensual, semestral y anual.

Para la recopilación y procesamiento de los datos estadísticos se cuentan con formularios diseñados por la Dirección Nacional de Planeamiento y Operaciones dependiente del Comando General de la Policía.

Los informes mensuales, trimestrales y semestrales son remitidos, para su procesamiento a nivel nacional, al Comando Departamental respectivo, la que a su vez las remite al Comando General.

Las series de datos más importantes que contienen las estadísticas de tránsito se refieren a las actividades de la entidad en sus funciones de prevención e investigación de delitos y accidentes de tránsito.

Al primer semestre de 1996 se tienen los siguientes datos estadísticos:

- Cuadro estadístico de hechos de tránsito, según clase de accidentes (atropello, vuelcos, incendio, etc.), causa de accidente (ebriedad, imprudencia, cruce peligroso, etc.) y zona accidente (autopista, plaza, zona residencial).
- Cuadro estadístico de personas y vehículos involucrados en hechos de tránsito, según conductores (profesionales, particulares, motocicleta, hombres, mujeres, etc.) y vehículos (camiones, bicicletas, motocicletas, automóvil particular, etc.)
- Cuadro estadístico de personas damnificadas en hechos de tránsito,

según clase de damnificados: personas muertas (pasajeros, peatones, ciclistas, conductores profesionales, conductores indocumentados . etc.); heridos graves y leves(conductores profesionales, peatones, pasajeros, motociclistas, etc).

- Cuadro estadístico de personas accidentadas con y sin daños personales, según clase de accidentes (atropello, colisiones, vuelcos, etc.)
- Cuadro estadístico de casos de tránsito, según delitos de tránsito (robo de vehículos, robo de accesorios, rapto de vehículos, usar placas alteradas, etc.) infracciones de tránsito (contra la integridad y salud, circulación y conducción , disposiciones reglamentarias, daños a la propiedad, etc.) y casos policiales con fuga (atropellos, caída de pasajeros, incendio de vehículos, choque a vehículo detenido, etc.).
- Cuadro estadístico de delitos de tránsito, según robo de vehículos (automóvil, jeep, tractores, etc), robo de accesorios (placas, llantas, baterías, radio, cassette, etc) y robo de herramientas (gatas mecánicas, estuche de herramienta, etc.)
- Cuadro estadístico de infracciones de tránsito, según clase de infracciones: infracción a la integridad y la salud (agresiones de pasajero a conductor, fuga y falta de asistencia, realizar maniobra peligrosa, etc) infracciones de circulación y condición (circular con escape libre, circular sin placas, obstruir tráfico, no conservar la derecha, etc), infracciones a disposiciones reglamentarias (cobro indebido de tarifas, exceso de carga y pasajeros, uso indebido de bocina,etc).
- Cuadro estadístico de infracciones, según clase de infracciones: infracciones de tránsito (negarse a exhibir licencia, no observar señales

de tránsito, viajar sin equipo de emergencia, etc), ocasionar daños a la propiedad (daño a bienes, atropellar tranacas, etc).

- Cuadro estadístico de Registro de Peritaje Etílico según grado de alcoholemia.
- Cuadro estadístico de casos registrados de estado de ebriedad, según conductores, profesionales, particulares, etc.), vehículos (automóviles servicio público, jeeps, ambulancias, etc) y vías (avenidas, calles, plazas, etc.).

La información estadística es usada para evaluar el trabajo del organismo y efectuar cambios en su política de prevención de accidentes y delitos de tránsito.

En conclusión la información estadística permite mejorar los servicios policiales, planificar sus actividades y contar con información referencial sobre su desempeño.

4.2.2 Las Estadísticas Judiciales.

El sistema de justicia penal boliviano cuenta de acuerdo a las leyes que rigen esta materia con tribunales y juzgados de instrucción, de partido, las salas penales en las Cortes Superiores de Distrito y las Salas Penales de la Corte Suprema de Justicia.

De acuerdo a la Constitución Política del Estado, la Ley de Organización Judicial, el Código Penal y el Código de Procedimiento Penal la Jurisdicción Penal, es decir la potestad de procesar y condenar a los delincuentes, está en los organismos creados para el efecto: juzgados y tribunales.

El art. 116 de la Constitución Política del Estado dice que el Poder Judicial se ejerce por el Tribunal Constitucional , La Corte Suprema de Justicia, las Cortes Superiores de Distrito, los Tribunales y Jueces que la ley establezca.

El art.2 de la Ley de Organización Judicial N° 1455 de 18 de febrero de 1993, en su art.2, establece que la administración de justicia, en materia penal, sustancias controladas y de contravenciones será ejercida por los tribunales y juzgados establecidos por la Constitución Política del Estado y las leyes (Código Penal, Código de Procedimiento Penal, Ley 1008, etc.).

La Ley de Organización Judicial determina que el sistema judicial descansa en dos instancias: los juzgados de instrucción que se hallan encargados de “investigar la verdad acerca de los extremos de la imputación penal, asegurar la presencia del imputado y su responsabilidad civil”⁵⁹; y los juzgados de partido que en base al juicio plenario establecen la culpabilidad o inculpabilidad del procesado, y la posterior condena o sanción penal, como lo dispone el art. 26 y 37 del Código Penal, 224 del Código de Procedimiento Penal y 136 de la Ley de Organización Judicial.

En materia de narcotráfico, la ley especial 1008 de 19 de julio de 1988 establece que la jurisdicción penal la tienen los tribunales colegiados quienes, en juicio plenario, condenan o exculpan de culpa a los procesados por delitos de narcotráfico. La instrucción (investigación para acumular las pruebas de cargo), es efectuada por la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico, (FELCN), bajo la dirección del Fiscal antidroga, de acuerdo al art. de la Ley 1008.

Además, la Ley de Organización Judicial creó los juzgados de Contravenciones en materia de policía de seguridad y de tránsito en reemplazo de los juzgados policiales y de tránsito, con competencia para procesar y condenar a los infractores

⁵⁹ CODIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL. D.L. N° 10426 de 23 de agosto de 1973. art. 120.

de regulaciones de la policía y de tránsito, de acuerdo a los arts. 188, 192, 193 de dicha ley. En la práctica éstos juzgados, por problemas institucionales, de presupuesto y otros, no funcionan aún.

En el aspecto estadístico el Poder Judicial, en su rama penal, no cuenta con un sistema estadístico que recopile, procese y analice la información producida en su funcionamiento.

El art. 203 inc. 5) y 10) de la Ley de Organización Judicial señala que entre las atribuciones de los secretarios y actuarios de los juzgados penales (funcionarios de jerarquía inferior inmediata al juez) están las de: evacuar los informes que se les ordene y elevar trimestralmente a las Cortes, cuadros estadísticos detallados del movimiento general de causas.

Asimismo el art. 205 dispone que para el buen funcionamiento de los juzgados, los secretarios llevarán, entre otros, los siguientes libros o registros computarizados:

- “Demandas Nuevas”, donde se anotan en orden cronológico todas las demandas presentadas para su sorteo al juzgado respectivo.
- “Diario” donde se registran los trámites que diariamente pasan al despacho del juez.
- “Fiscales”, en el que constan la remisión y devolución de expedientes enviados a Ministerio Público.
- “Coplador” o de “Tomas de Razón” en el que se copian las resoluciones y sentencias definitivas.

- “Altas y Bajas” donde se hacen constar las remisiones y devoluciones a los superiores e inferiores respectivamente.

También se tienen los libros que poseen la Oficina de Auxiliatura en materia Penal y la Secretaría de las Salas Penales para el registro de sus actividades.

Estos libros o registros constituyen la fuente primaria de los datos que luego de recopilados son enviados, a modo de informes estadísticos, a las Cortes, las que procesan los cuadros estadísticos consolidados a nivel departamental. A este efecto las Cortes Superiores de Distrito, al finalizar la gestión, mediante circular a los juzgados, ordenan elevar un informe detallado consignando datos del movimiento de causas o procesos (expedientes) tramitados en cada juzgado.

La información procesada es luego publicada en los informes de actividades y de inauguración de la gestión siguiente, por las Cortes Superiores de Distrito.

El informe contiene los “movimientos” siguientes:

- Causas nuevas ingresadas en materia penal y sustancias controladas (juzgados de Partido de Sustancias Controladas; juzgados de Partido en lo Penal y juzgados de Instrucción en lo Penal).
- Causas resueltas por las salas penales: (recursos de habeas corpus y amparo constitucional, recurso de compulsión y recusación, recursos de nulidad o casación, etc.).
- Movimiento estadístico en juzgados de partido de sustancias controladas: demandas nuevas; demandas de gestiones anteriores; demandas en trámite; demandas resueltas; autos de procesamiento; sentencias: absolutorias, condenatorias, mixtas y de inocencia; resoluciones de con-

cesión de libertad condicional; otras resoluciones; detenidos varones (con sentencia y sin sentencia) detenidas mujeres (con sentencia y sin sentencia).

- Movimientos estadísticos de juzgados de partido en lo penal: causas nuevas ingresadas en la gestión 1995 (con detenido, sin detenido); procesos en trámite; demandas resueltas; autos de vista (apelaciones, consultas); sentencias (condenatorias, absolutorias, de inocencia y mixtas); recursos de habeas corpus; otras resoluciones; detenidos varones (con sentencia y sin sentencia); detenidas mujeres (con sentencia y sin sentencia).
- Movimiento estadístico de juzgados de instrucción en lo penal: causas nuevas ingresadas en la gestión 1995 (con detenido, sin detenido); por tipo de delitos contra la seguridad del Estado, contra la función pública, delitos contra la fe pública, contra la seguridad común, contra la familia, contra la economía nacional, contra la vida e integridad corporal, etc.); procesos en trámite; demandas resueltas; autos interlocutorios; autos motivados; sentencias; autos finales sobreseimiento, procesamiento y mixtos); detenidos (varones, mujeres).
- Movimiento estadístico de la Policía Judicial: madamientos entregados y ejecutados (apremio, comparendo, embargo y lanzamiento).
- Movimiento estadístico de los juzgados de provincias (instrucción y de partido): demandas en materia penal; sentencias (condenatorias, absolutoria, etc.); detenidos (con sentencia, sin sentencia); autos finales (sobreseimiento, procesamiento, mixtos, etc.).

La información estadística es recopilada a partir de los registros administrativos (libros de juzgados) y luego condensada y presentada en cuadros generales que

sirven de base y referencia en la evaluación cuantitativa del trabajo judicial de cada distrito judicial.

La Ley de Organización Judicial N° 1455 de 18 de febrero de 1993, con el propósito de “jerarquizar la función de la judicatura, la especialización, y la administración técnico científica de la justicia”⁶⁰, creó el Consejo de Asesoramiento Interdisciplinario, para asesorar en el diagnóstico de las necesidades y deficiencias del Poder Judicial en materias como las ciencias jurídicas, médicas informáticas, cibernéticas, etc. El Consejo depende de la Corte Suprema de Justicia.

Asimismo el art. 234, de dicha ley, establece la creación del Departamento de Informática, encargada de efectuar el análisis, diseño, implementación y mantenimiento de los sistemas informáticos que la L.O.J., en su art. 298 autorizó instalar a las distintas dependencias del Poder Judicial para el mejor cumplimiento de sus tareas. Este departamento depende de la Corte Suprema de Justicia y fue concebido para modernizar el funcionamiento del sistema de justicia penal, por cuanto el uso de tecnología permitirá un mejor uso de recursos, la eficiencia en sus labores y una mejora en la administración de justicia.

A nivel nacional la Corte Suprema de Justicia no elabora ni publica informes que contengan información estadística producida a nivel departamental por las Cortes Superiores de Distrito. La Corte Suprema, a la conclusión de cada gestión, publica el denominado “ Labores Judiciales” cuyo contenido está referido más a un detalle de las actividades desarrolladas por la Corte Suprema que una relación estadística del “movimiento” de expedientes sucedidos en los juzgados penales de todo el país.

A pesar de ello se brinda una relación del movimiento de causas en la Sala Penal de la Corte Suprema, con el detalle de resoluciones, procedencia (distrito), amparos constitucionales, habeas corpus, etc.

⁶⁰ LEY DE ORGANIZACIÓN JUDICIAL N° 1455 de 18 de Febrero de 1993. art. 220.

4.2.3 Las Estadísticas Penitenciarias.

El sistema penitenciario boliviano descansa en el Ministerio de Gobierno a través de la Subsecretaría de Régimen Penitenciario, tanto en la parte organizativa y de administración de los centros penitenciarios o prisiones así como en la ejecución de las condenas o penas privativa de libertad (encarcelamiento). Asimismo el Poder Judicial, mediante los jueces de vigilancia, participa ejerciendo el control jurisdiccional y administrativo en la ejecución de las sanciones en las cárceles que posee el régimen penitenciario.

La Ley de Ministerios N° 1493 de 17 de septiembre de 1993 dispone que entre las atribuciones del Ministerio de Gobierno, se hallan las de:

“art. 14 inc. d) *Organizar y administrar el régimen penitenciario y sus servicios asistenciales*”.

El D.S. N° 23660 que reglamenta la Ley de Ministerios asigna de modo específico la responsabilidad de administrar el régimen penitenciario, al Secretario Nacional de Régimen Interior y Policía, al establecer como funciones del Secretario Nacional de Régimen Interior y Policía las de:

“art. 21. inc. f) *organizar y administrar el régimen penitenciario y sus servicios de asistencia*”.

El mismo decreto supremo en su art. 22 atribuye la función de administración del régimen penitenciario al Subsecretario de Régimen Penitenciario al establecer que:

“art.22. *Las funciones operativas serán ejecutadas por las siguientes subsecretarías:*

inc. c) *Secretaría de Régimen Penitenciario: responsable de la administración del régimen carcelario”.*

La ley de Ejecución de Penas y Sistema Penitenciario de 19 de septiembre de 1973 regula el cumplimiento de la condena en los centros penitenciarios, la rehabilitación y tratamiento al que se somete a los internos y la modalidad a la que se acude para ello (sistema progresivo), y la infraestructura carcelaria vigente en el país (tipos de prisiones).

El Código Penal, en su art. 57, señala que la ejecución de las penas está regulada por la ley de Ejecución de Penal y Sistema Penitenciario. Dicha ley en sus arts. 115, 116, 117 y 118 fija la estructura de la administración penitenciaria a cuya cabeza se halla la Subsecretaría. La Administración Penitenciaria como organismo técnico y de seguridad tiene por función la ejecución de las sanciones privativas de libertad, según el art. 17 del Código Penal

Esta función de ejecución de las penas comprende varias tareas, entre las que están, de acuerdo al art. 118 de la Ley de Ejecución de Penas, la organización y vigilancia de las prisiones o centros carcelarios, la aplicación de programas de tratamiento, la retención y custodia de los detenidos, asistencia a internos, tratamiento post-penitenciario del reo formación y especialización del personal penitenciario, etc.

Un establecimiento penitenciario cuenta en su estructura orgánica, con un Director o Gobernador; una Central de Observación y Clasificación; un departamento de asistencia (tratamiento) médico, moral, religioso y social, instrucción educativa y deportes; un departamento de régimen disciplinario, vigilancia, otro departamento técnico jurídico; un departamento de asuntos administrativos y económicos y un departamento de personal.

El sistema penitenciario boliviano adoptó el sistema progresivo como modalidad de ejecución de la pena de reclusión tal como lo establece el art. 50, del Código Penal. La Ley de Ejecución de Penas establece que esta modalidad comprende: la clasificación de un interno para la individualización del tratamiento, la reeducación, readaptación y rehabilitación posterior acudiendo para ello a la asistencia y la instrucción educativa, social, moral y médica, y el trabajo o desarrollo de actividades dirigidas a modificar y modelar su actividad futura frente al medio social.⁶¹

En cuanto a la infraestructura carcelaria la Ley de Ejecución de Penas y Sistema Penitenciario en sus arts. 8, 9, 10 y 11 establece tres tipos de establecimientos penitenciarios: de régimen cerrado, de régimen intermedio y de régimen abierto; asimismo, para el tratamiento penitenciario, se instituyen las Colonias Penales, los Centros Asistenciales (médicos) y las instituciones para menores de 21 años.

Los jueces de vigilancia de acuerdo a la L.O.J. arts. 35, 163 y 166; la Ley de Ejecución en Penas, arts. 127, 128, 129, 130; y el Código Penal, art. 72, son los funcionarios judiciales encargados de controlar y fiscalizar la ejecución de las sanciones impuestas a los internos de las cárceles. Ellos pueden, además de llevar el Registro de Antecedentes Penales, verificar el estado y funcionamiento de los penales y participar en la rehabilitación de los internos, elevando y solicitando informes sobre la liberación, prolongación y sustitución de las sanciones.

En cuanto al ámbito estadístico, los distintos penales o Centros Penitenciarios están obligados, mediante su Central de Observación y Clasificación, a llevar ficheros de la población penal y los respectivos datos estadísticos según el art. 132 de la Ley de Ejecución de Penas. A nivel Nacional, la dependencia que está obligada a organizar el sistema de estadísticas penitenciarias es la Central de Clasificación y Observación dependiente de la Dirección General de Régimen Penitenciario.

⁶¹ LEY DE EJECUCIÓN DE PENAS art. 33.

El art. 118 de la Ejecución de Penas establece que son atribuciones de la Dirección General de establecimientos Penitenciarios:

“inc. ñ) *Organizar y dirigir el sistema de estadística criminal, de identificación, organización de archivos, kardex y centralización de fichas criminológicas*”.

Las carencias económicas, falta de personal técnico y otros factores impiden que los distintos centros penales lleven estos registros estadísticos mencionados.

En la práctica los directores de las prisiones envían lo que se denomina “parte diario” a la Subsecretaría de Régimen Penitenciario con el detalle de los “más importantes hechos sucedidos” (liberaciones, internaciones, admisiones, etc). La Subsecretaría, en base a estos informes administrativos, mediante su Centro de Estadísticas, elabora las estadísticas que puede.

Cada centro penitenciario (San Pedro, Chonchocoro y Centro de Orientación Femenina) lleva un registro penitenciario-estadístico que consigna, entre otros, los siguientes datos: admisiones de nuevos reos, salidas, internaciones médicas, libertades provisionales, etc.

Por otro lado se tienen, también, los informes semestrales, elevados por los gobernadores de los centros penitenciarios a la Subsecretaría de Régimen Penitenciario, que incluyen estadísticas penitenciarias aisladas.

Los gobernadores de los recintos carcelarios, en cumplimiento del art. 128 de la Ley de Ejecución de Penas, elevan informes semestrales sobre actividades cumplidas en la ejecución y rehabilitación de los internos, estos incluyen generalmente cuadros estadísticos generales relativos al movimiento (salidas y entradas) de la población penal.

En un mediano plazo se tiene previsto implementar un sistema informático que recopile y procese los datos remitidos, en forma de informes administrativos por los gobernadores de todas las prisiones del país.

De modo complementario los jueces de vigilancia, en coordinación con los centros penitenciarios, elaboran informes estadísticos anuales correspondientes a las funciones que les competen.

Así, por ejemplo, el informe de la gestión 1995 contiene los cuadros estadísticos siguientes:

- Cuadro estadístico según delitos del penal de San Pedro, Chonchocoro y Detalle de número de internos por tipo de delito. Centro de Orientación Femenina de Obrajes.
- Cuadro gráfico de internos según el estado de causa.
- Listado general de internos en los penales de San Pedro, Chonchocoro y Centro de Orientación Femenina. El detalle contiene datos de delito fecha de ingreso, edad, juzgado, etapa del juicio.
- Beneficiados con pre-libertad bajo la modalidad de trabajo extra-muro.
- Beneficiados con libertad condicional.

Toda esta información de carácter estadístico sirve a las autoridades penitenciarias y funcionarios para evaluar -cuantitativamente- el trabajo desarrollado en una gestión. Más allá de eso, la información estadística debidamente procesada y publicada no existe.

El último intento, en materia estadística, es el Censo Penitenciario de 1992 que el Instituto Nacional de Estadística emprendió con miras a la implementación de un Sistema de Registro Penitenciario que procese y actualice de modo permanente, la información estadística referida a los internos: condiciones sociales, situación jurídica y movimiento carcelario.

4.2.4 Estadísticas de la Fiscalía.

EL Ministerio Público en el sistema penal boliviano de acuerdo a la C.P.E., art. 124, la Ley de Organización del Poder Judicial, art. 219, y la Ley de Orgánica del Ministerio Público, arts. 1 y 2, es la entidad u organismo que representa al Estado y la sociedad y tiene por función promover la acción de la justicia y defender la legalidad, los derechos ciudadanos y los intereses públicos.

El Ministerio Público o Fiscalía en materia penal ejerce la acción penal pública y tiene a su cargo la dirección de la diligencias de policía judicial, así lo dispone el art. 11 inc. a) y 93 de la Ley del Ministerio Público.

Actúa, en algunos casos, en función de Policía Judicial practicando las diligencias necesarias para determinar la existencia, las circunstancias y los autores de un hecho delictivo de acuerdo al art. 19 de la Ley del Ministerio Público.

Los fiscales en materia penal dentro del sistema de justicia penal boliviano pueden, de acuerdo al art. 46 del Código de Procedimiento Penal, intervenir en todo juicio penal requiriendo enjuiciamiento funcionarios públicos, vigilando la correcta aplicación de la ley e interponiendo los recursos que la ley establece.

La fiscalía esta constituido, de acuerdo al art. 37 y 38 de la Ley Orgánica del Ministerio Público por:

- El Fiscal General
- Los fiscales de la Sala Suprema
- El Consejo Consultivo General
- Los fiscales de distrito
- Los fiscales de Sala Superior
- El Consejo Consultivo de Distrito
- Los agentes fiscales de materias (penal y sustancias controladas)
- Los fiscales (de instrucción en lo penal)
- Los órganos técnicos

Son parte, asimismo, del Ministerio Público las Comisiones de las cámaras del Congreso de la República, de acuerdo al art. 125 de la C.P.E., art. 219 de la L.O.J. y art. 37 de la Ley del Ministerio Público.

La Fiscalía de Distrito, está compuesta a nivel departamental por el Fiscal de Distrito, el Secretario, los fiscales de materia, los agentes fiscales y el personal administrativo, así como el personal de apoyo en tareas operativas.

En materia estadística la Fiscalía General de la Nación pública, un informe anual de actividades, la que contiene un informe estadístico de las actividades desarrolladas en cada distrito.

A nivel departamental las secretarías llevan un registro estadístico en base a los informes de los funcionarios (fiscales).

Los datos recopilados y luego procesados son publicados en el informe anual de cada gestión. Estos informes son enviados a la Fiscalía General para su procesamiento a nivel nacional.

La labor de recopilación, procesamiento y publicación de los informes estadísticos, así como el diseño de la metodología y la determinación del tipo de información, está supeditado a la iniciativa y criterios del secretario de la Fiscalía de Distrito, en coordinación con el Fiscal de Distrito.

En La Paz el responsable de esta labor acudió a un técnico para el diseño de un programa informático que procese y recopile en una base de datos la información estadística generada por los funcionarios de la fiscalía en el desempeño de sus funciones (requerimientos por excelencia).

La información estadística elevada por la Fiscalía está referida, entre otros, principalmente a:

- demandas nuevas sin detenido, por tipo de delito.
- demandas nuevas con detenido, según tipo de delito.
- requerimientos fiscales, según fiscal asignado.
- requerimientos expedidos por agentes fiscales.

El sistema de justicia penal boliviano (policía, fiscalía, tribunales y penitenciarias) carece de políticas en materia de recopilación, acumulación y evaluación de datos e

información, debido, en parte, a que no se comprende la utilidad de la información estadística criminal.

4.3 EL SISTEMA NACIONAL DE INFORMACION.

Bolivia como otros países cuenta, desde 1976, con un sistema de información que proporciona información estadística destinada para la planificación del desarrollo económico social.

El sistema fue instituido por Decreto Ley N° 14100 de 5 de noviembre de 1976, durante el gobierno del Gral. Hugo Banzer, como parte de un programa de transformaciones institucionales.

El sistema según el art. 1 del D.L. N° 14100 tiene por objeto: obtener, analizar, procesar y proporcionar de la manera más eficiente la información estadística para el desarrollo socio-económico del país.

Del sistema, a nivel nacional, sectorial y regional, participan todas las entidades públicas o privadas que producen información estadística o datos que sean de interés al sistema.

Con la promulgación de la Ley de Ministerios N° 1493 de 17 de septiembre de 1993 y el D.S. N° 23660 de 12 de enero de 1993, el sistema esta bajo la tuición y supervisión del Secretario Nacional de Planificación, dependiente del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente.

El sistema nació, de acuerdo al art. 3 de la Ley N° 14100, con el objetivo de:

- a) Planificar, integrar, normar, coordinar y racionalizar las actividades estadísticas conforme al Plan de Desarrollo Socio-económico del país.

- b) Fomentar el desarrollo de la Estadística y su correcta aplicación.
- c) Mejorar y adecuar los métodos estadísticos.
- d) Publicar y difundir la información estadística.
- f) Crear conciencia estadística en la población.

La Ley del Sistema de Información define a los organismos integrantes: un Consejo Nacional de Estadística, encargada de delinear las políticas de producción de estadística; los Comités Técnicos de Coordinación, que coadyuvan en el desarrollo de normas técnicas a que deben ceñirse la producción de información estadística por los distintos organismos del sistema y, por último, el brazo ejecutivo y técnico del sistema, el Instituto Nacional de Estadística que tiene por misión la dirección, planificación, ejecución, control y coordinación de las actividades del Sistema.

El Instituto Nacional de Estadística es una institución descentralizada con autonomía administrativa y de gestión dependiente del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, a través de la Secretaría Nacional de Planificación de acuerdo al art. 103 del D.S. N° 23660.

El INE como órgano ejecutivo y técnico del Sistema de Información Estadística es la única, entidad oficial autorizada para relevar, clasificar, compilar y difundir los datos estadísticos elaborados en sus distintas áreas: estadísticas económicas estadísticas sociales y Cuentas Nacionales.

El instituto cuenta con direcciones regionales en cada departamento.

El INE, además, controla y coordina las actividades estadísticas que realizan las instituciones integrantes del Sistema (organismos oficiales y entidades privadas).

dictando las normas técnicas a la que deben ceñirse los trabajos estadísticos, a fin de uniformar y evitar la duplicidad de trabajos.

Son parte del Sistema, de acuerdo a los arts. 2, 13, 15, 16, 17, 18 y 19 de la Ley Sistema Nacional de Información, todas las entidades públicas y privadas que realicen actividades estadísticas, o que producen datos e información que interesan al sistema; quienes están obligados a suministrar al INE lo que les sea requerido en materia estadística.

La producción de información estadística y su consignación publicación por entidades e instituciones públicas, descentralizadas, centralizadas, concentradas y desconcentradas, debe contar con la autorización del INE de acuerdo al art. 14 de la Ley del Sistema de Información Estadística.

El INE, de acuerdo a su estructura organizacional, cuenta a fin de actualizar la información estadística, con Departamentos que se abocan a diferentes aspectos: el departamento de estadísticas económicas recopila, procesa y elabora información de sectores de la economía como la industria, minería, hidrocarburos, comercio exterior, energía, precios, etc.; el departamento de estadísticas sociales recopila, procesa y elabora estadísticas en aspectos como la salud, educación, demografía y vivienda, migraciones, empleo, salarios, etc.; el departamento de Cuentas Nacionales se encarga de elaborar estadísticas de la actividad económica del país, los sectores productivos, los agentes económicos, etc. Toda la información que el INE elabora se obtiene acudiendo a distintas fuentes: el Censo Nacional, los registros administrativos sectoriales y los encuestas especializadas (encuesta integrada de hogares, por ejemplo).

Como parte de sus funciones el INE llevó a cabo el último Censo Nacional de Población y Vivienda, en mayo de 1992. De este modo se actualizó la información estadística en materia de salud, empleo, vivienda y educación.

Los problemas económicos, las circunstancias políticas y otros factores han hecho que el INE priorice áreas de actividad estadística: estadísticas económicas y sociales. Otras áreas, consideradas no prioritarias, han quedado relegadas a segundo plano. El INE no asume su calidad de ente rector y regulador en materia de producción de información estadística.

Las estadísticas en materia criminal, en sus distintas áreas (policial, judicial y penitenciaria), no son de prioridad en los planes nacionales de información estadística, que el INE ejecuta cada año.

Entidades como la Policía Nacional, el Poder Judicial (las Cortes de Distrito) y la Subsecretaría de Régimen Penitenciario carecen de sistemas de información estadísticas diseñadas o implementadas por el INE. Cada una de estas instituciones proyecta de acuerdo a sus objetivos, prioridades e intereses sus propios "sistemas estadísticos". Tal el caso de la Policía Nacional que, a nivel Nacional es regulado y controlado por la Dirección de Planeamiento y Operaciones, a través de la Dirección de Estadística. Otras entidades, como el Poder Judicial y la Fiscalía carecen de sistemas de recopilación, procesamiento y análisis de información estadística; ellos acuden a la simple acumulación de datos para fines administrativos (saber cuántas demandas se presentaron, por ejemplo).

A pesar de que el INE está obligado a aprobar los sistemas informáticos y otras modalidades de producción y procesamiento de información estadística en las entidades del sector público, las carencias económicas, de recursos humanos y técnicos para desarrollar la actividad estadística, impiden que esta entidad pueda llevar a cabo sus funciones.

Los esfuerzos del INE en materia de estadística criminal se limitaron a la publicación de estadísticas recopiladas por la Policía Nacional. La primera publicación data de 1995 y se concretó gracias a la iniciativa de algunos funcionarios del

INE que vierón por útil procesar y elaborar las estadísticas policiales que la Policía Nacional produjo en su funcionamiento.

Estas estadísticas presentan los hechos que “más comúnmente se presentan” en la oficinas regionales de la Policía y que son informados a la Policía Nacional, quienes elaboran cuadros consolidados a nivel nacional y departamental. El trabajo fue desglosado en dos áreas: estadísticas policiales y estadísticas de tránsito y consigna datos generados de 1989 a 1994.

Las estadísticas policiales comprenden tres tipos de hechos policiales: disturbios civiles (paros, bloqueos, comunicados, etc). Sindicatos y Capturados (hombres, mujeres, menores, etc.) y casos policiales (delitos).

Las estadísticas de tránsito contemplan cinco acápite: casos registrados en tránsito (delitos de tránsito, hechos de tránsito e infracciones de tránsito); personas renunciadas en hechos de tránsito (conductores, pasajeros, peatones) documentos otorgados de conducción vehicular (profesionales, particulares, etc.); conductores en estado de ebriedad involucrados en hechos de tránsito (profesionales, particulares, motocicletas, etc); vehículos de los conductores en estado de ebriedad involucrados en hechos de tránsito (taxis, camiones, jeeps, etc).

Esta estadísticas fueron elaboradas en base a los registros administrativos que la Policía Nacional lleva en el cumplimiento de sus actividades.

Por otro lado mediante un convenio con el Ministerio de Gobierno, en septiembre de 1992, el INE efectuó el Primer Censo Penitenciario con miras a constituir la base del Subsistema de Información Penitenciaria.

El INE realizó el trabajo técnico desde la recopilación a la emisión de los resultados, la confección de las boletas censales, los manuales y otros documentos destinados a la recolección, control y verificación de la información estadística.

El censo penitenciario se realizó del 19 de noviembre de 1992 al 15 de febrero de 1993 para “obtener información básica para disponer las pautas necesarias para realizar un diagnóstico orientado al diseño de políticas acordes a la realidad de la población objeto de estudio.”⁶²

El Censo permitió obtener información estadística sobre el total de la población reclusa a nivel nacional (urbana, rural); internos que cumplieran sus penas y se hallan aún reducidas; situación socio-pedagógica de los reos (edad, estado civil, sexo, etc).

El trabajo tuvo, además, por objeto implementar el Subsistema de Registro Penitenciario a nivel nacional, “con actualización permanente y cuyo procesamiento pueda brindar indicadores que permitan la planificación y ejecución de políticas relacionados con la ejecución de penas y sistemas penitenciarios”.⁶³

El detalle de la información estadística elaborada por el censo contiene, entre otros:

- aspectos jurídicos: población reclusa, según tenencia y tipo de defensa (de oficio, privada, etc.); total de población penal (por sexo, por departamento, etc); situación judicial de la población penal (detención preventiva, detención formal y sentencia ejecutoriada); población penal con detención preventiva, (auto inicial, auto de procesamiento, sobresimiento térmico de pureba y requerimiento de de conclusiones); población penal con detención formal (etapa del debate, auto de procesamiento, recurso de nulidad, sentencia, apelación, alegato, requerimiento en conclusiones y confesoria); población penal con sentencia ejecutoriada (daño civil, cartas al Estado, otras); sistema penal (según conocimiento de las etapas

⁶² INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA. Indicadores de Justicia. INE. La Paz. 1993. p. 1.

⁶³ Ibidem. p. 3.

establecidas por la ley); reclusos por celda (según número de reclusos por celda).

- aspectos sociales: educación (primario, medio, técnico, normal, universitario, analfabeto); estado civil (soltero, casado, divorciado, viudo); tenencia de cedula de identidad; ocupación actual, alimentación (penitenciaria, particular); situación de los hijos de la población reclusa en penitenciarías.

El trabajo presenta asimismo indicadores que permiten conocer la situación en la que se encuentra la población reducida en los recintos penitenciarios. Estos indicadores permiten establecer relaciones o proporciones de la situación jurídica en la que se encuentra la población penal a la fecha de realización del censo (1993).

El censo permitió establecer los siguientes indicadores:

- Índice de población penal es decir la población reducida en las cárceles y la población total del país. La incidencia del comportamiento delictivo en el conjunto de la población boliviana es de 6 por cada 10.000 personas.
- Índice de delitos o frecuencia con el que un determinado delito se presenta con relación al total de delitos registrados en los diferentes centros penitenciarios : 26% de población penal se indican por delitos de narcotráfico, en primer lugar.
- Proporción de internos con sentencia ejecutoria, relación de internos con sentencia ejecutoria respecto al total de la población penal: 22 internos por cada 100 internos cumplen su condena.

- Proporción de internos con detención formal, es decir la relación de internos con detención formal respecto a la población penal total: Un 44% de internos con detención formal con respecto al total de la población penal.
- Razón de población penal masculina y femenina, relación del número de varones sobre el número de mujeres detenidas: índice de masculinidad de 7 a 1, es decir cada 7 internos varones existe 1 del sexo femenino.
- Proporción de internos con detención preventiva, el porcentaje de internos con detención preventiva respecto de total de la población penal: 33% de total de la población penal.
- Proporción de la población penal de 13 a 19 años, relación porcentual de 13 a 19 años respecto al total de la población penal: 6 personas por cada 100 internos.
- Proporción de población penal de 60 y más años de edad: 4 personas por cada 100 internos.

Este trabajo censal, por la información estadística producida, es valiosa por cuanto permite su análisis, reflejar la situación del sistema penitenciario; la relación entre delito y la condición socio-económica de la población penal y, finalmente, aspectos relacionados con la infraestructura.

4.4 LA POLITICA CRIMINAL EN BOLIVIA.

En Bolivia como en casi toda latinoamérica la ciencia político-criminal ha sido poco desarrollada; aunque, el derecho penal, medio de control social más importante, estuvo y está más elaborada, sobre modelos u orientaciones político criminales importados y por ende ajenos a la realidad.

Por el contrario, en el ámbito penal sobre todo, es altamente apreciada el estudio de la dogmática jurídica penal, a cargo de juristas, que como “contribución teórica” solo reproducen las discusiones o cuestionamientos de otras “realidades criminales”, planteadas por alguna escuela penal.

La ciencia penal se sustenta aún hoy en la ideología de la criminología de corte positivista, que da base al primer argumento político-criminal, y el retribucionismo idealista y la tecnocracia jurídica.⁶⁴ Ambas ideologías político-criminales (el peligrosismo y el retribucionismo) fueron instrumentadas, en la década de los sesenta y parte de los setenta, por las distintas estructuras políticas que dominaron el continente: “la seguridad nacional” y los gobiernos constitucionales con representatividad popular.

Recién a partir de la década de los setenta y debido a las inquietudes de reforma en materia de política penal (sector de la política criminal que se vale de los medios del derecho penal a través de los límites de un sistema institucional), motivadas en un enfoque crítico de los viejos códigos de corte positivista, que se empieza a discutir la cuestión de una política criminal propia.

Contribuyeron al debate teórico, de modo decisivo, las propuestas de Código Penal Tipo para Latinoamérica de Sao Paulo, en 1971, y los proyectos y códigos de Venezuela (1969), Costa Rica (1970), El Salvador (1973), Guatemala (1973), Bolivia (1973) y Panamá (1970).

En los ochenta la discusión sobre la definición, concepto alcances, perspectivas y orientaciones de la política criminal adquiriere nuevos rumbos: el papel que debería jugar la política criminal en la consolidación del Estado Derecho y las instituciones democráticas.

⁶⁴ ZAFFARONI, Eugenio. *Sistemas Penales y DD.HH. de Palma*. Bs. As. p. 161.

A pesar de ello los movimientos modernos de reforma penal y nueva legislación en materia de sistema de reacciones penales han seguido determinados por posturas o concepciones que, en último caso, dan excesiva importancia a las soluciones dogmáticas formuladas fuera de nuestras fronteras; elaboraciones teóricas sin basamento factual o sin correspondencia en nuestra propia realidad.

Un factor importante en el cambio de postura, fue el surgimiento de la criminología crítica que contribuyó a cuestionar el excesivo formalismo del Derecho Penal y, a la vez, impulsar el desarrollo de la política criminal. Esto en razón a que Criminología “lejos de haber permanecido anclada en las oscuras fosas del antropobio-psicológismo y aún de la sociología criminal positivista, se abrió paso hacia nuevas perspectivas”.⁶⁵

Las reformas penales emprendidas desde 1970 si bien han permitido alejar, al menos en la teoría, la ideología del positivismo penal decimonónico, del pensamiento jurídico latinoamericano, estas no han sido formuladas sobre objetivos y medios político-criminales propios, y producto de la investigación y evaluación de la realidad y contexto en el que se configuran nuestras sociedades. Estas reformas carecen de orientaciones político criminales definidos y, por el contrario, están más preocupadas por los aspectos dogmáticos que por los medios para alcanzar fines de política criminal.

Los cambios en el sistema penal requieren ser fundados en modelos o concepciones político-criminales elaboradas a partir de las indagaciones factuales y empíricas de la realidad, antes que la pura investigación teórica y sin referentes efectivos.

En este sentido, la política criminal sustentada por la criminología actual debe, utilizando los aportes de la sociología, la historia, la ciencia política y la filosofía, un control social mucho menos represivo, más sofisticado, más preventivo y más

⁶⁵ Ibidem p. 236

concientizador, dejando al derecho penal fuera de su posición dominante en el sistema de control social.

Bolivia por la situación política interna y externa y otros factores acudió, a la hora de reformar su sistema penal, a modelos y programas político-criminales de origen europeo, adecuándolos a "nuestra realidad". El Código Penal de 1972, que obedece a los intereses dominantes en aquella coyuntura política, tiene como referente el Código Italiano de 1942.

El legislador boliviano, a la hora de hacer reformas penales, a acude a modelos político-criminales en los que los medios penales están por encima de los medios no-penales.

Se hace muy poco por desarrollar una política criminal que obedezca a las circunstancias de nuestra realidad. Investigación criminológica y de otro tipo no existe ya sea debido a la falta de interés del Estado en promover esta actividad, o la carencia de recursos humanos y económicos, o, en último caso, por la falta de información básica - como la estadística- para desarrollar procesos de investigación penal.

Las estrategias asumidas para combatir la criminalidad local, casi desde siempre, han radicado en el aparato policial, es decir la represión pura y simple, apoyados en medidas legislativas penales por excelencia. La prevención casi siempre estuvo ausente en la policía criminal nacional.

A nivel teórico la ciencia político-criminal, no tiene la aceptación que debería darséle en virtud a su importancia; existe un menosprecio o actitud desdeñadora en beneficio de la dogmática penal. Son pocos los que en "sus estudios", le dedican espacio suficiente; en contrapartida el ritualismo o formalismo es el aspecto preferido de la discusión jurídico-penal. La teoría del delito, el procedimiento penal y las

elaboraciones dogmáticas sobre la cuestión penal abundan en el pensamiento jurídico nacional.

La discusión dogmática, que incluso lleva a actitudes irracionales, es una constante presente en las reformas penales. Y como sostiene Navarro "el problema penal no se define, hoy en día, a través de la imagen del enfrentamiento de policías y ladrones, sino como una cuestión mucho más compleja de política social que debe encararse, ante todo, desde puntos de vista muy distintos."⁶⁶

El derecho penal, como medio de política penal, es objeto de cuestionamiento.

La pena y las medidas de seguridad, por su ineficacia en la solución de conflictos sociales, están siendo desplazadas por el desarrollo de medios no penales (alternativas a la prisión, la desjudicialización, la descriminalización, etc.). Estas nuevas corrientes de pensamiento penal merecen la atención debida y deben incluirse en los programas político criminales nacionales, para su discusión.

En el aspecto legislativo la política criminal boliviana se asienta en el código penal del 2 de abril de 1973 que sigue la postura de la Escuela Técnico-Jurídica, es decir considera el delito y las penas desde una base estrictamente jurídica. La ley de ejecución de Penas y Sistema Penitenciario de 19 de Septiembre de 1973 la Ley 1008 de 19 de Julio de 1988 y el Código de Procedimiento Penal de 1973, son los otros instrumentos legales que canalizan las decisiones político-criminales del Estado boliviano.

En cuanto a la política criminal aplicada, la entidad gubernamental responsable de formular planes, programas o medidas político-criminales es el Ministerio de Gobierno, a través de su Subsecretaría de Prevención y Rehabilitación Social, de

⁶⁶ NAVARRO, Sonia. Op. cit. p. 123.

acuerdo al art. 14 de la Ley de Ministerios de 17 de Septiembre de 1993 y los arts. 23 y 25 de los decretos supremos N° 23660 de 12 de Octubre de 1993 y N° 23668 de 3 de Noviembre de 1993.

“arts. 25 inc. b) *Subsecretaría de Prevención y Rehabilitación Social: responsable de las acciones referidas a la prevención del delito y la delincuencia y la reinserción social de los rehabilitados*”.⁶⁷

Al presente por razones políticas e internacionales esta Subsecretaría aboca sus esfuerzos a la prevención en el área de drogas (uso y consumo). El Ministerio de Justicia, entre tanto, asumió un papel rector y protagonista con sus propuestas de reforma legislativa en materia judicial, penal y procesal.

Hacia la segunda mitad de los ochenta el Estado boliviano dio inicio a lo que sería un vasto programa político-criminal contra un problema que rebasaba los límites estrictamente penales: el narcotráfico.

Los EE.UU. y la comunidad internacional habían asumido una postura de lucha frontal contra el narcotráfico, por las derivaciones políticas, sociales que éste había adquirido. Bolivia, presionada por los países consumidores que exigían se combata el fenómeno desde su raíz, adoptó un severo mecanismo penal: la Ley 1008.

El Estado, hasta entonces, no había asumido un papel decisivo en la materia; la represión era tenue y dispersa y la prevención no estaba en los planes de política criminal. Sin embargo este panorama cambia con la Ley 1008: se incorpora el concepto de “prevención, tratamiento, rehabilitación y reinserción”, creando los mecanismos operativos e institucionales para el efecto.

⁶⁷ D.S. N° 23668 de 3 de Noviembre de 1993

La ley 1008 trazó las directrices de lo que hasta hoy es un amplio programa político criminal en la materia. El programa se asienta en tres aspectos fundamentales: La interdicción, el desarrollo alternativo, la erradicación de la coca y la prevención.

En el aspecto penal o de represión e interdicción, la Ley 1008 instituye a la Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico, FELCN, como brazo operativo de la estrategia nacional contra la fabricación, tráfico y comercialización de drogas y precursores; incorpora tipos penales abiertos (tráfico, fabricación); suprime el sumario o instrucción penal; crea tribunales colegiados con jurisdicción nacional, establece penas muy severas y estatuye la presunción de culpabilidad.

La prevención -concebida como el mecanismo que evita el aumento del consumo de drogas y complementada con el desarrollo de políticas de rehabilitación y de reinserción social- se ejecuta por el marco institucional estructurado por la Ley 1008, a cuya cabeza se halla el Consejo Nacional contra el Uso Indebido de Tráfico, como órgano rector de las políticas de interdicción, desarrollo alternativo y prevención.

Ya en 1986 se había implementado el concepto de la prevención integral con enfoque epidemiológico por el que el Estado asumía un papel rector en cuestión de desarrollo, ejecución y evaluación de políticas (planes), de prevención, y se institucionalizaba la prevención creando los mecanismos pertinentes: órganos políticos, operativos, directivos y una variedad de instituciones que trabajan en el área, de modo exclusivo. La Ley 1008 le vino a otorgar el reconocimiento legal a esta estructura institucional y programática.

Participan del marco institucional, el Consejo Nacional de Prevención Integral del Uso Indebido de Drogas, CONAPRE, organismo estatal, normativo en materia de prevención, que ejecuta sus actividades a través de los Comités de Prevención, COPRE, presentes en cada capital de departamento y El Alto.

El CONAPRE, creado por D.S. N° 21380 de 1986, ya formuló el primer Plan Nacional de Prevención, el año 1988, en base a un previo trabajo de diagnóstico e investigación del problema de consumo de drogas efectuado en colaboración con expertos y técnico de organismos internacionales como la OPS/OMS, UNFDAC, USAID y otros.

Interviene, también, en la ejecución de programas de prevención la Dirección Nacional de Prevención y Reinserción Social, DINAPRE, dependiente de la Secretaría Nacional de Salud, organismo creado mediante de acuerdo al D.S. N° 23015 de 20 de Diciembre de 1991.

Es parte, asimismo, de la estructura institucional de la prevención la Subsecretaría de Prevención y Rehabilitación Social, dependencia gubernamental que elabora, ejecuta y aplica programas específicos de prevención, rehabilitación y reinserción social, en virtud al art. 25 del D.S. N° 23660 y N° 23668.

Alrededor de estas entidades trabajan otras entidades gubernamentales, ONG'S y organismos internacionales en áreas de investigación, diagnóstico y estudio del consumo de drogas, con miras a generar información, científica y real que sirva de base para formular planes de prevención y rehabilitación.

El énfasis con que el Estado boliviano trabaja en esta materia dio sus primeros frutos: se desarrollan procesos de investigación a fin de obtener conocimientos que se sustenten en datos empíricos y se formulan, planifican y ejecutan programas de prevención en el área educativo, de salud y comunicacional.

ONG'S como SEAMOS y CESE, organismos internacionales como UNFDAC y USAID, y la sociedad en sí, son parte de este proceso que tiene como metas alcanzadas la formulación de, al menos, dos Planes Nacionales de Prevención. Estos son: el Plan Nacional de Prevención del Uso Indebido de Drogas de 1990, que adopta las

estrategias de la interdisciplinaredad, interseccionalidad y la participación social operativizada por medio de la investigación, coordinación, capacitación y comunicación.

El plan Nacional de Reducción de la Demanda de drogas de 1993 cuya base es el Plan Nacional de Prevención de Drogas elaborado en 1988, busca entre sus objetivos el promover y apoyar los programas y proyectos existentes y futuros para la prevención del uso Indebido de drogas. Dicho plan, a fin de cumplir sus objetivos, fija estrategias en cinco áreas: investigación multicausal de tendencias de consumo de drogas; educación (desarrollo de sistemas de educación y programas de capacitación y educación preventiva; salud (desarrollo de programación de prevención, diagnóstico y tratamiento); comunicación (conformar una red nacional de comunicación), (regular la participación de ONG'S y organismos, y reforzar las medidas legales para el control de sustancias psicotrópicas).

En 1992 las NN.UU. escogieron a Bolivia para que elaborase el Plan Quinquenal sobre Prevención Integral del Uso Indebido de Drogas, como reconocimiento al trabajo desplegado de esta materia. El plan fue aprobado en 1993 por las NN.UU.

El Desarrollo Alternativo y la Erradicación la coca excedentária, otro de los pilares del programa político-criminal emprendido por el gobierno, están bajo la responsabilidad del Consejo Nacional contra el Uso Indebido y Tráfico ilícito de Drogas, CONALID, el Ministerio de Gobierno por medio de las Subsecretarías de Sustancias Controladas y Desarrollo Alternativo, el Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo y otras instituciones gubernamentales. La Ley 1008 regula la producción comercialización y consumo de la coca a través de un régimen de la coca; establece el mecanismo de la sustitución de los cultivos de coca y dotación de infraestructura, servicios y bienes a los campesinos productores.

Este conjunto de acciones hicieron que el Estado pase de un papel pasivo a uno activo, en materia de prevención del uso de drogas ilícitas, en correspondencia

con la gravedad que había asumido el problema. Este cambio de actitud se articuló en enfoques que superan al mero asistencialismo empírico, vigentes hasta antes de 1970, o al concepto médico sanitario -psiquiátrico, del período previo a 1986.

En el campo de la investigación los planes de prevención adoptados por el Estado contemplan programas de investigación que principalmente permitan poner en evidencia los factores que se constituyen en predisponentes y sustentadores de las dependencias. Conocer estos factores servirá, de acuerdo al programa gubernamental, para realizar acciones de prevención de mayor eficacia, dirigiéndolas a la población en general y a la de alto riesgo en particular.

Uno de los componentes en este programa de investigación, el más importante porque permite medir o estimar el uso de drogas en un momento y espacio determinados, es el Estudio de Prevalencia del Uso Indebido de Drogas.

Los estudios de Prevalencia del Uso Indebido de Drogas, efectuadas periódicamente, son una medida del uso de determinadas sustancias en una población específica, en un lapso dado. Permiten conocer las características sociales, demográficas y familiares de los usuarios, los grupos etareos de mayor riesgo, la edad del inicio y su frecuencia.

El estudio se basa en encuestas realizadas a muestras representativas (estudiantes y universitarios) y acuden a tres parámetros:

- Prevalencia de vida (uso de alguna droga por lo menos una vez en su vida)
- Prevalencia durante el último año
- Prevalencia de uso en los treinta últimos días

Los resultados de estas investigaciones, iniciadas en la segunda mitad de los ochenta, reflejan la magnitud del consumo de drogas en cada uno de los departamentos y en los sectores de mayor riesgo; asimismo, permiten conocer los cambios que se producen en el problema del uso de drogas a través del tiempo.

A largo plazo, los estudios de Prevalencia, persiguen:

- Crear una base de datos comparativa que permita el seguimiento de la evolución, comportamiento, actitudes, tendencias y cambios en el tiempo, del problema del uso indebido de drogas.
- Contribuir al diseño de políticas, planes y proyectos en la adopción de medidas en el área de la prevención, comunicación social, información y educación acerca de abuso de drogas.

Actualmente la Subsecretaría de Prevención y Rehabilitación Social, brazo operativo gubernamental de la políticas preventivas, desarrolla y ejecuta la política preventiva denominada por ellos "Neoprevención".

El enfoque de Neoprevención ve al narcotráfico como un problema que afecta a la gobernabilidad (capacidad del Estado para implementar sus políticas) por los efectos negativos en la sociedad y la estructura institucional. "Para enfrentar eso es necesario una nueva lectura del programa, un nuevo enfoque que se caracteriza por:

- considerar la investigación como base y soporte real de la acciones preventivo.
- tener una visión integradora del fenómeno producción-tráfico-consumo.
- por superar los conceptos de "hacer para" por el de "hacer con" (participación social OTB's)

- reconocer que el consumidor es susceptible a ser adicto, traficante y productor.
- reconocer que la prevención debe respetar las diferencias técnico-culturales.
- entender el fenómeno en su dimensión multicausal y multifactorial".⁶⁸

Como consecuencia de ello la política preventiva se ejecuta siguiendo las estrategias de la:

- prevención social (solución de fenómenos negativos para la sociedad).
- prevención inespecífica (accionar indirecto de ataque a las causas desencadenantes).
- prevención regionalizada (acciones regionalizadas)

⁶⁸ PLAN NACIONAL DE REDUCCIÓN DE LA DEMANDA DE DROGAS. Ministerio de Planificación. La Paz. 1993

CAPITULO V

CONCLUSIONES Y ANEXOS

CAPITULO V

V. CONCLUSIONES

5.1 CONCLUSIONES

El sistema de justicia penal boliviano adolece de un grave problema: su formulación no tiene el sustento fáctico o empírico, como consecuencia ella no tiene correspondencia con la realidad. Pocas veces las investigaciones penales, criminológicas, penitenciarias y de otra índole han respaldado la adopción, diseño y establecimiento de modelos penales.

Las políticas criminales latinoamericanas en general, y la boliviana en particular, han evolucionado bajo formas abstractas: son mas producto de la elaboración teórico-dogmática, que de las conclusiones o estudios de investigaciones empíricas emprendidas a fines de política criminal. Se privilegia la teorización dogmática como fin y no como medio para la racionalidad del derecho.

De modo general los programas de reformas penales han ignorado a la estadística criminal como fuente o instrumento para la formulación -evaluación- de una política criminal verdadera y genuina, en parte debido al menosprecio o actitud devaluadora hacia la estadística criminal -se le considera un auxiliar del derecho penal-.

La correspondencia entre realidad y normatividad es solo posible cuando en la formulación de una política criminal intervienen los aportes técnicos y científicos de las ciencias factuales, como la criminología y la estadística criminal.

La política criminal permite lograr la cercanía entre realidad y normatividad, y a su vez, la criminología dota a la política criminal de contenido empírico.

La criminología no es más ya es una ciencia auxiliar y por ende marginal al campo jurídico; por el contrario la criminología, con sus aportes sobre el origen de la criminalidad, ha demostrado su importancia cada vez más gravitante en la toma de decisiones políticas para el control de la misma.

Las mutaciones, en el orden jurídico (objeto formal de la política criminal) deben ir conectadas y ser coherentes a los cambios ocurridos en la realidad criminal. Que mejor que acudir a la estadística criminal para lograr la correspondencia de esos cambios con la normatividad.

La política criminal, si pretende ser efectiva y coherente -planificada-, debe asentarse en elaboraciones teóricas que deriven de principios y supuestos extraídos del análisis y evaluación factual o empírico de la criminalidad y los factores condicionantes de esta.

Para planificar una política criminal de este carácter debemos contar con datos numéricos suficientes cualitativa y cuantitativamente, y sujetos a principios de validez, fiabilidad y relevancia.

No se tiene, en Bolivia, una clara definición del objeto de las estadísticas criminales: las distintas perspectivas e intereses de las partes que componen el sistema de justicia penal -policía, tribunales, prisiones, fiscalía- impiden ello. Cada uno emplea los indicadores que les parecen adecuados, sin que haya una previa búsqueda de criterios comunes o la compatibilización de los mismos.

Se carece de entidades u organizaciones encargadas de centralizar la información estadística de todo el sistema, analizar e interpretar los indicadores y datos, por medio del cruce de variables y su relación o dependencia de o con otros factores (económicos, sociales, políticos, etc.).

Los indicadores disponibles - generales e imprecisos - no forman un cuerpo coherente que permita con facilidad el estudio del fenómeno criminal; y dichas falencias repercuten en interpretaciones y análisis erradas o en la falta de investigación propiamente.

Estas deficiencias metodológicas, orgánicas y de contenido dificultan, al investigador o planificador penal, adquirir una perspectiva nacional de las tendencias delictivas, su evolución, desarrollo y, en base a estos, facilitar la adopción de medidas o políticas de control y prevención de la criminalidad.

Sin embargo, a pesar de estos obstáculos la estadística criminal sigue siendo uno de los instrumentos más valiosos e indispensables para conocer la realidad criminológica de un país y la toma de decisiones políticas en la materia.

Es preferible tener cuestionable y deficiente información de tipo empírica, a carecer totalmente de ella.

Las NN. UU., por ejemplo, concluyen que lo primero que debe hacerse, a fin de orientar o establecer una política criminal propia, es contar con una estadística criminal científicamente llevada, que nos muestre la realidad de la delincuencia, y que permita desarrollar una criminología que brinde, por medio de la investigación criminológica y penal, los conocimientos y fundamentos para la adopción de políticas criminales adecuadas a las necesidades de cada país, es decir que atienda a la cultura, historia e idiosincrasia nacionales.

Los denostadores de la utilidad, y consiguiente rigor científico de las estadísticas criminales, han fundado sus críticas en consideraciones como las siguientes:

- los datos disponibles, muchas veces, no reflejan los cambios en la situación delictiva, como cambios en los códigos o en la actividad de una parte del sistema de justicia penal.
- solo reflejan la criminalidad a través de la criminalidad legal o aparente. No comprende dentro de sus estadísticas los delitos que escapan a la misma, las "cifras negras".
- el aumento y la disminución aparente de la delincuencia pueden deberse a una adecuada o inadecuada recolección de la información (insuficiencia metodológica, por ejemplo) o a cambios en los textos legales y variaciones de las actitudes de los policías y jueces frente al delito.
- la ineficiencia o eficiencia de los servicios encargados de la represión puede redundar en aumento o disminución de las tasas de la criminalidad.

Sin embargo, a pesar de estas deficiencias las estadísticas criminales permiten, entre otras cosas:

- Analizar las tendencias sobre investigación, procesamiento y condena de delitos, para de este modo planificar cambios en la política de control de la delincuencia. Conociendo, por ejemplo, la clase y número de delitos que se presentan en una determinada región y tiempo, es posible planificar, analizar e investigar la asignación de mayores recursos humanos y materiales, lo que en el fondo permitirá, también, un mejor uso de los recursos y una mayor capacidad para enfrentarse eficazmente a la delincuencia.

En un sistema de justicia penal, la administración de justicia penal debe procurar alcanzar sus objetivos al responder en forma flexible a la información que procede de un medio ambiente en constante evolución.

- Medir la eficacia, eficiencia y calidad de un sistema de justicia penal. ya que la información estadística es un perfecto mecanismo cuantificador que nos da una idea del rendimiento de los organismos del sistema.

El sistema de justicia penal es una inversión sociopolítica y financiera que debe dar un rendimiento adecuado, sobre el supuesto de que la productividad del sistema de justicia penal es igual a un rendimiento eficaz, justo y rápido de menor costo en tiempo, dinero y esfuerzo.

Un sistema de justicia penal eficaz es aquel que utiliza instrumentos adecuados para satisfacer los objetivos del organismo, y un sistema de estadística criminal dota, al organismo, de información sobre el desempeño adecuado o no de las funciones del mismo. Evaluar la eficiencia, eficacia y calidad del sistema de justicia penal y el cumplimiento adecuado o no adecuado de sus objetivos propios y relativos a todo el sistema, permitirá conocer y evaluar el mejor uso de recursos y esfuerzos y cómo el sistema actúa.

- Planificar cambios en la política de control y prevención de la criminalidad. Cómo? Adoptando medidas en base a las pautas que brinde la información estadística sobre la evolución y desarrollo de la criminalidad en determinado tiempo y espacio.

Se incidirá o pondrá mayor atención en ciertas conductas criminales por razones políticas o de otra índole siempre conociendo su magnitud y alcance.

Asimismo la idoneidad y eficacia de dichas medidas o políticas podrá ser medida o evaluada por medio de la información numérica que brinde el sistema de estadística criminal, para en base a ello, mejorar o adoptar otras medidas alternativas.

- Analizar y formular políticas de justicia penal y administración de sistema de justicia penal. El examen del desempeño de un sistema de justicia en una realidad concreta implica, conocidas las distorsiones, enmendar o superar dichas distorsiones formulando nuevas políticas que tomen en cuenta las nuevas exigencias y contingencias de la realidad.

Un cuadro numérico sobre el desempeño, dificultades y rendimiento del sistema podrá hacer posible la gestión eficiente de un sistema de justicia penal.

La gestión de un sistema de justicia penal necesita de información cuantitativa que permita conocer el mejor modo o modalidades para la concreción de los objetivos del sistema.

- Efectuar investigaciones criminológicas. Los procesos de investigación empírica del fenómeno de la criminalidad, necesitan de datos numéricos que reflejen dicho fenómeno; parámetros que sirvan de supuestos o puntos de partida en la elaboración de tesis e investigaciones criminológicas, su comprobación y análisis. La estadística criminal no constituye un registro para deplorar la actividad delictiva, sino que persigue, precisamente de acuerdo con las oscilaciones, y sobre todo la gravedad que implica el mayor número de transgresiones o el de delitos más severamente castigados, una advertencia para intensificar la prevención al respecto e incluso proponer nuevas reformas de mayor rigor, cuando se confié en que tal método es el adecuado.

La estadística criminal, y proplamente las conclusiones que brinda, sirven o son aplicadas, en definitiva, en los procesos de investigación criminológica, en este sentido la ausencia de datos fiables impiden la postulación de hipótesis teóricas y hacen difícil su comprobación y análisis.

Quien pretende actualizar la legislación conforme a los nuevos conocimientos criminológicos de su época, está, de una u otra manera, actualizando una política criminal concreta, que opone a la rigidez dogmática la fiabilidad y perfectibilidad del saber científico teórico y aplicado.

El método estadístico y aun la simple herramienta estadística, son prácticamente inescindibles del proceso de indagación sociológica, y su valor es relativo a la corrección del procedimiento que lleva a su utilización.

La estadística es un instrumento útil que permite analizar una parte de los fenómenos que condicionan las decisiones en planificación, donde intervienen aspectos económicos, sociales y políticos con todas sus interacciones.

En la política criminal han de aunarse los argumentos político-jurídicos de los penalistas con los conocimientos y tesis de los criminólogos. La política criminal tiene al respecto la misión de reunir y realizar los resultados del campo de investigación empírica y de la dogmática penal normativa en su extenso programa de acción.

La planificación de la política criminal es parte o debe ser parte de la planificación del desarrollo nacional; se insiste en la necesidad de una planificación de la política criminal como aspectos no solo de la nacional como un todo, sino también en relación con la de sus diversos sectores ; la prevención del crimen debe estimarse como instrumento de política social; periódicamente debe llevarse a cabo una revaluación de la política y practicas en materia criminal.

La política criminal para ser razonablemente efectiva requiere la adecuada coordinación y planificación, consecuentemente entre la planificación del desarrollo y de la política criminal se requiere coordinación y la intervención de una variedad de profesionales.

El especialista en política criminal tiene la misión de influir, mediante la política social general, en la modificación de relaciones de dependencia certeramente diagnosticadas en la estructura social y que fomentan el nacimiento del delito.

Los resultados, conclusiones y recomendaciones que un informe de evaluación de política criminal plantea deben ser fruto de un proceso participativo de indagación y comprensión, donde confluyan las experiencias de los distintos actores y operadores del sistema de justicia penal.

Es mas ventajoso afrontar preventivamente la criminalidad en vez de punirla represivamente.

Los actuales códigos penales debe prepararse en consonancia con la evolución de la realidad criminal; asimismo los programas de prevención deben ser coordinados y dicha coordinación y la planificación deben ser de muy diversa preparación a fin de tomar en cuenta los múltiples factores envueltos en la correlación desarrollo-criminalidad. En suma la política criminal no debe dejarse solamente en manos de gente de toga.

5.2 RECOMENDACIONES

Es evidente la necesidad de información estadística para la planificación de la política criminal y para compensar la ausencia de un programa de investigación del fenómeno de la delincuencia en el país.

Por otro lado, tomar decisiones racionales supone disponer de informaciones fieles, en cantidad suficiente, y con la oportunidad debida; las decisiones erróneas se deben tanto a la falta de información como a deficientes evaluaciones de ésta. Sin embargo, no lo es menos la necesidad de planificación del sistema o programa de estadística criminal, para que sirvan a su finalidad con eficacia.

En razón a estas consideraciones, se propone la organización e implementación de un sistema -integrado- de estadística criminal que proporcione información básica sobre cierto número de indicadores, para diagnosticar la evolución del problema de la criminalidad y delincuencia en Bolivia.

A largo plazo el sistema pretenderá describir, explicar y prever la actividad delincencial, es decir construir un saber basado en datos confiables para aumentar la efectividad de los programas de prevención.

El sistema puede ser implementado de manera gradual y por etapas: en una etapa inicial serán parte del sistema las entidades más importantes del sistema penal: policía, tribunales y prisiones, y en la segunda etapa participaran todas las entidades que son parte del sistema de justicia penal.

Las diversas instituciones del sistema de justicia penal deben participar del sistema produciendo información estadística y entregando las mismas mediante reportes periódicos al ente centralizador de la información.

Sostenemos al INE como ente rector del sistema, en concordancia con la Ley del Sistema Nacional de Información; es decir encargado de la administración, coordinación y funcionamiento del sistema, en sus aspectos técnicos y administrativos; para ello, el INE debe proyectar y diseñar el sistema, tanto a nivel de subsistemas (policía, prisiones, tribunales, etc), como a nivel del sistema nacional.

El INE debe establecer y diseñar, entre otras cosas, métodos de captar información, el sistema de control, métodos de computo, plazos de las investigaciones estadísticas, costos (estimación), confección de presupuestos y financiamiento, etc. El ente rector debe estar en relación, o al menos, vinculada estrechamente a un organismo de planificación e investigación en materia de política criminal, a crearse.

En una etapa previa, para implementar este plan se deben:

- definir indicadores básicos de la delincuencia
- recabar y sistematizar la información existente en varias instituciones privadas y públicas (información pasiva)
- simplificar, integrar y analizar la información a disposición.

La determinación de prioridades podrá ser obtenida mediante una encuesta a los usuarios actuales y potenciales. Es menester tener un listado de informaciones necesarias para el proceso de evaluación, formulación y planificación de políticas criminales y la realización de investigaciones en el campo penal, criminológico, penitenciario, etc.

El sistema, a largo plazo, debe ser capaz de construir y actualizar periódicamente un diagnóstico sobre la evolución del problema de la delincuencia y la criminalidad, capaz de apoyar las políticas en este campo.

La realización y puesta marcha de un plan de esa naturaleza implica la necesidad de hacer un inventario crítico, en materia de calidad y oportunidad de las informaciones estadísticas existentes respecto del tipo de información, la periodicidad y oportunidad de sus publicación.

BIBLIOGRAFIA

1. PEREZ PINZON Alvaro. Curso de Criminología. Temis. Bogotá. 1992.
 2. NAVARRO SOLANO Sónia. Consideraciones en torno a una Política Criminal en Centroamérica y Panamá. Ilanud. San José 1992.
 3. TIEGHI Oswaldo. Tratado de Criminología. Universidad. Argentina. Buenos Aires.
 4. LOPEY Manuel. Compendio de Criminología y Política Criminal. Tecnos. Madrid 1885. ?
 5. FERRI Enrico. Sociología Criminal. Madrid.
 6. ROCCO Arturo. El problema y el método de la ciencia del Derecho Penal. Temis. Bogota 1982.
 7. ZIPF Heinz. Introducción a la Política Criminal. Revista de Derecho Privado. Madrid 1979.
 8. MIR PUIG Santiago, Dogmática creadora y Política Criminal. Revista Internacional de Derecho Privado, 1978.
 9. ROXIN Klaus, Política Criminal y Sistema de Derecho Penal. Barcelona. 1972.
 10. BACIGALUPO Enrique. Significación y perspectivas de la oposición. Derecho Penal-Política Criminal. R.I. D.P. Roma 1978.
 11. CAJIAS Huascar. Penología. Juventud. La Paz. 1990.
-

12. CASTILLO Barrantes Enrique. Bases, Medios y Fines de la Política Criminal. Conferencia. La Paz. 1996.
13. MILLER PUYO Gil. Diccionario Jurídico Penal. El Profesional. Bogotá. 1981.
14. ILANUD Compendio de Estadísticas Criminales. Ilanud. San José 1977.
15. REYES ECHANDIA Alfonso. Criminología. Temis. Bogotá 1992.
16. MILLER PUYO Gil. Diccionario Jurídico Penal. El profesional. Bogotá 1981.
17. RIVAS GONZALES Ernesto. Curso de Estadística. La Biblioteca. Caracas 1979
18. ZUWAYLIFH H. Fadil. Estadística General Aplicada. Fondo Educativo Internacional S.A. México 1977.
19. CABALLERO Wilfredo. Introducción a las Estadísticas. OEA. San José. 1975
20. BERGALLI Roberto. Crítica a la Criminología. Temis. Bogotá 1982.
21. GOLDSTEIN Raúl. Diccionario de Derecho Penal y Criminología. Astrea. Buenos Aires 1978.
22. MIGUEL Benjamín. Derecho Penal. Juventud. La Paz 1990.
23. GOPPINGER Hans. Criminología. Reuss. Madrid 1975.
24. NACIONES UNIDAS Quinto Congreso de las NN.UU. sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. Ginebra. 1975.
25. NACIONES UNIDAS Boletín sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. Naciones Unidas. Nº 14-15. 1987.
26. UNACP et. al. Informe Programa Piloto Educación sobre Drogas UNACP. La Paz. 1996
27. PAJESTKA Josef. Medios para la formulación y ejecución de planes. s.e. Varsoria. s.f.
28. ZAFFARONI Eugenio. Sistemas Penales y Derechos Humanos en Latinoamérica. De Palma Bs. As. 1984
29. LEY ORGANICA DE LA POLICIA NACIONAL

30. CODIGO DE PROCESAMIENTO PENAL D.L. N° 10426 de 23 de agosto de 1973.
 31. LEY DE ORGANIZACION JUDICIAL N° 1455 de 18 de Febrero de 1993.
 32. LEY DE EJECUCION DE PENAS
 33. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA Indicadores de Justicia. INE. La Paz. 1993.
 34. ZAFFARONI Eugenio. Sistemas Penales y DD.HH. de Palma. Bs. As.
 35. D.S. N° 23668 de 3 de Noviembre de 1993
 36. PLAN NACIONAL DE REDUCCION DE LA DEMANDA DE DROGAS Ministerio de Planificación. La Paz. 1993
-