

I. ¿QUÉ ES UNA POLÍTICA PÚBLICA CRIMINAL?

Frente a una determinada problemática social como la de Seguridad Ciudadana, el Estado puede optar entre diferentes políticas públicas, y debe ser la más adecuada entre las alternativas existentes para su solución. Si cumple tales parámetros se habla de que el Estado realiza política social en un sentido amplio, de lo contrario, nos encontramos frente a la *última ratio*⁵ o el derecho penal, siendo éste una política criminal en sentido estricto, la cual significa un poder de definición de un conflicto como delito que ejerce en exclusiva el Estado.

La finalidad de la pena es, ante todo, segregar a los delincuentes de la sociedad; los presupuestos de la responsabilidad penal, las características del hecho punible que definen las condiciones para la aplicación de una pena.

En el sentido de que no existe política pública sin expresión jurídica ya que tal concepto propio del campo de la **ciencia política no es plenamente comprensible hasta que se entiende su aspecto jurídico**. Las políticas públicas, pertenecen a un área de análisis de la ciencia política que si bien ha gozado de un desarrollo acelerado, a la vez sufre de una insuficiente estructuración conceptual.⁶

La política pública -en inglés: policy- es una **categoría analítica** -es decir, ***es algo que no tiene un referente empírico***- que, en principio, es asignada a acciones estatales de dimensiones no precisadas claramente, para contrastarla con el **enfoque**

⁵ Término usado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Kimel vs Argentina en la que dicho tribunal internacional señala que el Derecho Penal es la última opción del Estado por ser la Más gravosa.

⁶ Raigosa Sotelo, Luis La política penal. Algunas notas acerca de las relaciones entre políticas públicas y derecho Perfiles Latinoamericanos, núm. 3, diciembre, 1994, pp. 77-78 Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Distrito Federal, México.

jurídico, fuertemente divergente y que deben ser distinguidas de las ***acciones u omisiones***.⁷

Sólo así resulta comprensible el contenido del término política individual, por ello, es necesario distinguirlas de los actos que estos actores realizan.

Nos dice Raigosa Sotelo, que las políticas, son cursos de acción o inacción orientadas por fines específicos que requieren la autoridad gubernamental para conseguirse. Pero no son acciones individuales cumplidas por un único actor político.

Además, señala que es importante recalcar el énfasis que desde la ciencia política se pone en la consideración de **las políticas como cursos de acción y no precisamente acciones individuales**, para contrastarla con el enfoque jurídico. Para el jurista, en cambio, es indispensable conservar ***la categoría de acción individual***, porque sólo a partir de ella pueden sustentarse ***conceptos jurídicos que se encuentran en la base de toda la construcción del derecho***, tales como los de ***relación o responsabilidad***, entre otros, los que, a su vez, harán posible las acciones jurídicamente significativas. Es decir, ***es imposible hablar de relaciones reglamentadas*** por el derecho si no se conserva ***la categoría de acto que genera consecuencias definitivamente jurídicas, o sea, de acto jurídico***.

En el derecho, no se puede abandonar la atomización de actos estatales, porque es preciso conservar el principio de responsabilidad exigible a los sujetos del derecho, en el caso, a los órganos estatales, administrativos y legislativos. Así, las políticas públicas pueden entenderse, para el derecho, ya no como cursos de acción, sino como conjuntos de ***actos individuales con significación jurídica***. Resalta la divergencia

⁷ idem

de los puntos de vista al recordar la advertencia de Heclo acerca de los límites asignables a las políticas públicas, y particularmente su contraste con elementos típicamente jurídicos. Heclo advierte que la policy **"debe ser considerada como algo con mayores dimensiones que las piezas tangibles de legislación y regulaciones que en algún momento son llevadas a cabo por los órganos administrativos".**⁸

Finalmente, concluye Sotelo, que la exigencia de un conocimiento interdisciplinario, sí requiere de **la incorporación de elementos jurídicos, específicamente del concepto de acto jurídico, legislativo y administrativo.** En el mismo plano teórico, suele considerarse también la Importante distinción entre los conceptos creación y **ejecución de políticas públicas penales.**⁹

Este Poder de definición, nos dicen Juan Bustos Ramírez y Hernán Hormazábal Malarée, no sólo se refiere a la calificación de un conflicto como delito, sino que se extiende también a la definición del delincuente, por ello, debemos distinguir dos momentos en este proceso de definición, el momento de creación de la norma o *criminalización primaria*, o de definición del delito, y el momento de aplicación de la norma o de *criminalización secundaria*, o del inculpado, cuyos aplicadores estatales son totalmente diferentes uno del otro (legislativo y judicial).

En ese sentido, el Derecho Penal Subjetivo, en consecuencia, nos siguen diciendo Bustos y Malarée, no sólo es la facultad que

⁸ H. Heclo, A. Wildavsky, *The private government of public Money*, Macmillan, London, 1975.

⁹ Idem p 78-80.

tiene el Estado de definir delitos (iuspuniendi) sino también la de perseguir al infractor, pero sobre todo de **prevenirlo** y optar por la política **pública más favorable**, es decir la referida **política social**, que incluye por ejemplo la **educacional**.

Al ser únicamente el Estado el depositario de tal facultad (monopolio de la función punitiva), también constituye un deber, por cuanto es **garantía indispensable del Estado de Derecho**, determinar las instituciones punibles y su amenaza de pena con anterioridad a toda intervención represiva (principio de legalidad o derecho de certeza y seguridad jurídica). El Estado como sujeto de la potestad penal está facultado para imponer la pena que restablece el orden jurídico, fundado en la necesidad de la sociedad misma de reprimir los actos que revelan mayor desvalor jurídico-social.

Sin embargo, esta facultad no es ilimitada, ya que el Estado en ejercicio de tal función debe autolimitarse. El Derecho Penal Objetivo, constituye el límite exacto de la capacidad de reprimir. Este conjunto normativo debe informarse y enmarcarse en pautas funcionales de todo el sistema jurídico. En México, estos pilares los encontramos en la Constitución; especialmente en los artículos 18 y 19 (principios de legalidad y reserva).

La Constitución por su parte, consagra un sistema jurídico político de corte liberal, con el cual el Derecho Penal debe representar un sistema de garantías para el individuo frente a la potestad estatal de fijar las conductas punibles y asociar tales conductas con una pena o medida de seguridad.

En sí, la política criminal *significa siempre poder para definir los procesos criminales dentro de la sociedad y por ello mismo, el poder*

para dirigir y organizar el sistema social en relación a la cuestión criminal.¹⁰

1. Política criminal encaminada a la prevención

Claus Roxín¹¹ en su obra política criminal y sistema del derecho penal, señala que los problemas de la criminalidad, desde una perspectiva integral, bajo criterios uniformes, sistémicos y racionales, sin duda, debe preponderar la protección de los **derechos humanos** frente al Estado, pues no debemos perder de vista que no sólo es represión (o persecución) sino también **prevención del delito** que incluya (como buena política criminal): respeto de la seguridad, justicia, equidad, bien común, innovación institucional, renovación cultural, así como principios limitadores como el de humanidad y proporcionalidad.

Por ello, la política criminal, debe ir enfocada bajo una mirada amplia e integral de la sociedad, de ahí la necesidad de **mostrar la necesidad de impulsar una política pública criminal desde un enfoque social, que apueste a la prevención del delito como primera opción.**

Como hemos dicho, la obligación de cada autoridad en el ámbito de sus competencias, de proteger, respetar, promover y garantizar los derechos humanos de las personas.

¹⁰ Bustos Ramírez, Juan, Revista de la Asociación de Ciencias Penales de Costa Rica, año 8, número 12, diciembre de 1996.

¹¹ Cfr. Roxin, Claus, política criminal y sistema del derecho penal, Francisco Muñoz Conde (traductor), 2da Edición, Colección Claves del derecho penal, Vol. 2, argentina, 2000, p 110.

De ahí que apostamos a la educación, como el único medio en que aquéllas mentes que se forjan hoy en día vean más allá de una forma fácil de ganarse la vida, que dejen de ser los semilleros de la delincuencia organizada, como un enfoque distinto de ver la realidad inmersa en corrupción, en mediocridad, en desinterés, individualidad que nos tiene absortos y ajenos.

En ese sentido, a nivel internacional organismos como el Consejo Económico y Social de la Organización de Naciones Unidas (ONU) al adoptar dos conjuntos de directrices para la prevención del delito en 1995 y 2002: las Directrices para la cooperación y la asistencia técnica en la esfera de la prevención de la delincuencia urbana¹² y las Directrices para la prevención del delito¹³, ha subrayado el hecho de que las estrategias de **prevención del delito** deben marchar al compás de la reforma de la justicia penal; asimismo, en su resolución 2005/22, pidió que concediera la debida atención a dicho tema con vistas a lograr un enfoque equilibrado entre esa prevención y las medidas adoptadas en la esfera de la justicia penal.

En 2002, por ejemplo, la Asamblea General de la ONU, en su resolución 56/261 invitó a los Estados Miembros, entre otras cosas, a promover una estrecha cooperación entre sectores como los de justicia, salud, **educación** y vivienda, a fin de apoyar la prevención del delito y colaborar con la sociedad civil eficazmente.

Al decir educación como política criminal de prevención de delito, debe entenderse desde dos enfoques, el primero que intenta evitar que los jóvenes pasen a formar parte de las personas que se ubican en la categoría de delincuente, o en el

¹² Resolución del Consejo Económico y Social 1995/9

¹³ Resolución del Consejo Económico y Social 2002/13

extremo de la asociación delictuosa, y segundo, como aculturación de promoción, defensa, respeto y garantía de los derechos humanos de todos los que conformamos la sociedad.

Con base en lo anterior, se propone una política pública que involucre la educación como herramienta de soporte en la prevención del delito, que traería como efecto la disminución de los altos índices de actos delictivos.