

**POLÍTICA CRIMINAL.
CONCEPTO, FINALIDADES, FUNCIÓN Y MÉTODO**

**CRIMINAL POLICY.
CONCEPT, PURPOSE, FUNCTION AND METHOD**



Manuel Vidaurri Aréchiga *

SUMARIO: 1 I.- Sobre el concepto de política criminal; II.- Finalidades de la Política criminal; III.- Funciones de la Política criminal; IV.- El método de la política criminal. Fecha de recepción 24/10/2014. Fecha de aceptación 30/11/2014.

Resumen: El presente texto explica aspectos relacionados con la Política criminal, partiendo de los variados conceptos utilizados para definirla, además de ocuparse de sus funciones, finalidades y método utilizado.

* Doctor en Derecho. Profesor/Investigador Titular "B" en la Universidad de Guanajuato. Miembro de la Academia Mexicana de Ciencias Penales y del Sistema Nacional de Investigadores (nivel II). Cuenta con el Perfil Deseable (PROMEP). Pertenece al Cuerpo Académico *Ciencia Penal, Estado de Derecho y Derechos Humanos*. vidaurri@ugto.mx

Abstract: This text explains of Criminal Policy, base on the various concepts used to define, in addition to addressing their functions, aims and method used.

Palabras claves: Política criminal, Estado, Derecho penal, Método, Funciones.

Keywords. Criminal Policy, State, Penal Law, Method, Functions.

I.- Sobre el concepto de Política criminal

Establecer un concepto de lo que es o debe entenderse por política criminal ha ocupado desde hace tiempo a los tratadistas de la ciencia penal en su conjunto. Cabe decir que no ha sido una tarea exenta de polémicas, pues existen una diversidad de propuestas que intentan definirle. Cada una de estas conceptualizaciones se distingue de la otra por los contenidos y alcances que cada autor le asigna. Resulta comprensible que existan tantas definiciones de Política criminal. Todas obedecen a las circunstancias y los problemas propios del fenómeno criminal de la época en las que los autores se ocuparon de hacer sus reflexiones y propuestas. Son, igualmente, tributarias de los modelos filosóficos o sociológicos del momento histórico.

Ante tal situación, resulta de utilidad académica hacer un repaso de los principales conceptos a fin de alcanzar una visión de conjunto, más amplia y tentativamente más esclarecedora. Debemos a Heinz Zipf¹ el siguiente catálogo de definiciones, que conviene conocer.

Paul Johan Anselm Ritter von Feuerbach, destacado jurista y filósofo alemán (1755-1833)², concibió a la Política criminal como: *la sabiduría legislativa del Estado*.

¹ Heinz Zipf, *Introducción a la Política Criminal*, Edersa, traducción de Miguel Izquierdo Macías-Picavea, Madrid, 1979, p. 2 y siguientes.

² Redactó el Código penal de Baviera en 1813, texto legal que sirvió de base para la redacción de muchos otros Códigos europeos y latinoamericanos. Se le reconoce también como el creador del

Otro destacadísimo jurista, el vienés Franz von Liszt (1851-1919)³, ofrece un concepto mucho más amplio que el anterior: *Conjunto sistemático de los principios fundados en la investigación científica de las causas del delito y de los efectos de la pena, según los cuáles el Estado ha de llevar a cabo la lucha contra el delito por medio de la pena y de las instituciones con ella relacionadas.*

Quien fuera profesor de la Universidad de Marburgo, Robert Wilhelm Ferdinand von Hippel, en su Tratado de Derecho penal alemán publicado en 1925, definió la Política criminal como: *la consideración de la eficacia del Derecho penal bajo el criterio de la conveniencia.*

Peters entiende que es: *el conjunto de actividad creadora estatal y municipal, o relacionada con el Estado y el Municipio, dirigida a una configuración adecuada, con la finalidad de prevenir y reducir los delitos y sus efectos.*

Para Edmund Mezger (1883-1962)⁴ es el *conjunto de todas las medidas estatales para la prevención y la lucha contra el delito*, mientras que para Sax, es el *conjunto de tendencias y disposiciones dirigidas a la adecuada aplicación del Derecho penal.*

principio garantista: *nullum crimen, nulla poena sine lege* (no hay delito ni pena sin ley previa). Es autor de una novela de gran impacto titulada *Un delito contra el alma del hombre*, que da marco para la película *El enigma de Kaspar Hauser*, dirigida por Werner Herzog en 1975, de alto interés para los criminólogos y juristas. Más datos biográficos de este autor en Rubén Quintino Zepeda *La ciencia penal a través de sus autores*, Flores Editor, México, 2009.

³ Autor de uno de los más importantes Tratados de Derecho penal, otros datos en Rubén Quintino Zepeda, *La ciencia penal a través de sus autores*, op. cit., p. 24 y siguientes; ver también la biografía de este autor escrita por Álvaro Búnster, en *Rostros y personajes de las ciencias penales*, Instituto nacional de Ciencias Penales, México, 2003, p. 249 y siguientes.

⁴ Sobre el personaje, Rubén Quintino Zepeda, *La ciencia penal a través de sus autores*, op. cit., p. 57 y siguientes.

Schröder estima que *es la suma de todos los medios de reacción de los tribunales penales, los métodos y principios con los que el Estado se enfrenta con el delito.*

Autores relativamente más recientes, como Hans Göpinger, la entienden por aquello de lo que se ocupa: *la remodelación de las normas jurídico-penales (en sentido amplio) y de la organización adecuada y perfeccionamiento del dispositivo estatal de persecución penal y de ejecución de la pena.*

Hans Heinrich Jescheck señala que esta disciplina tiene la responsabilidad de *orientar el como constituir del modo más adecuado el Derecho penal, a fin de que pueda corresponder a su misión de proteger la sociedad.*

Según piensa Günther Kaiser, la Política criminal *pretende la exposición sistemáticamente ordenada de las estrategias y tácticas sociales para conseguir un control óptimo del delito.*

Con base en este repaso de autores y definiciones es que pueden destacarse elementos comunes en casi todas las definiciones por ellos construidas. Así, por ejemplo, se hacen referencias al Estado, al Derecho penal, el delito y la pena, a la lucha y prevención del delito. Otras nociones aluden a la remodelación del Derecho penal y las estrategias y tácticas sociales que permitirían algo más bien realista: el óptimo control del delito. Si nos afanamos en sintetizar y ordenar estos elementos, nos daremos cuenta que se refieren directamente a la Dogmática penal (normas, delito, pena), a la Criminología (lucha y prevención del delito, estrategias y tácticas sociales de control del delito). Y no podría ser menos tal referencia pues la Política criminal se sitúa, al modo de un puente vinculante⁵, entre la Dogmática penal y la Criminología.

⁵ Laura Zúñiga Rodríguez, *Política Criminal*, Editorial Colex, Madrid, 2001, p. 154.

Nos llama la atención otra definición, la de G. A. Kleinschrod, contenida en su libro de título *El Derecho penal según la naturaleza de las cosas y de la legislación positiva*, escrito al parecer en 1796, donde postula que la Política criminal consiste en *el conocimiento de aquellos medios que el legislador puede y debe hallar, según la especial disposición de cada Estado, para impedir los delitos y proteger el Derecho natural de sus súbditos*. Es interesante, en nuestra opinión, porque introduce la figura del legislador a quien responsabiliza de la búsqueda de los medios para impedir delitos, lo que hace, además, incluyendo al Estado, resaltando de esta manera algo en lo que existe el mayor número de coincidencias: la Política criminal es, en primera instancia, una responsabilidad del poder público, encarnado en el Estado⁶, tanto en sus dimensiones de Poder ejecutivo y, como en este caso, legislativo.

En opinión de Zipf, la Política criminal consiste en la *obtención y realización de criterios directivos en el ámbito de la justicia criminal*. Antes de llegar a esta conclusión, el autor citado realizó este análisis:

La Política criminal plantea ya, desde su misma denominación, el problema genérico de determinar la coordinación con el ámbito del Derecho o con el de la Política. Aquí debe hacerse resaltar claramente la palabra “Política”, mientras que la voz “criminal” designa el marco objetivo a que se refiere la Política. Política criminal, según ello, es un sector objetivamente delimitado de la Política jurídica general: es la Política jurídica en el ámbito de la justicia criminal. En consecuencia, la Política criminal se refiere al siguiente ámbito: determinación del cometido y función de la justicia criminal, consecución de un determinado modelo de regulación en este campo y decisión sobre el mismo (decisión fundamental político-criminal), su configuración y realización prácticas en virtud de la función, y su constante revisión en orden a las posibilidades de mejora (realización de la

⁶ En el mismo sentido Winfried Hassemer y Francisco Muñoz Conde, *Introducción a la Criminología y a la Política criminal*, op. cit., p. 26; también René González de la Vega, *La lucha contra el delito*, Porrúa, México, 2000, p. 1.

concepción político-criminal en particular). En este marco se impone especialmente a la Política criminal la tarea de revisar y, en su caso, acotar de nuevo la zona penal, así como medir la forma operativa de las sanciones según la misión de la justicia criminal⁷.

Laura Zúñiga⁸ aprovecha algunos de los argumentos con los que Zipf caracteriza a la Política criminal para confrontarlos con la definición promovida por la profesora francesa Mireille Delmas-Marty⁹, según la cual la Política criminal es un *conjunto de métodos con los que el cuerpo social organiza las respuestas al fenómeno criminal*. Este ejercicio de comparación hace notar que mientras para un autor (Zipf), son respuestas del Estado, para la otra (Delmas-Marty) son de la sociedad; aquél se refiere a la justicia criminal, y ésta lo contempla no sólo desde la perspectiva jurídica.

En este objetivo clarificador, surgen otras definiciones que destacan aspectos relacionados con la seguridad pública, como es el caso de la que construye Gudiño Galindo, quien sostiene que “la Política criminal se encuentra en el sentido estricto del concepto de seguridad pública, y su importancia radica en ser la guía para el diseño de las estrategias y acciones que se plasman en programas concretos para solucionar la demanda de seguridad en su vertiente estricta”¹⁰.

Mientras unos conceptos se ocupan de decir **lo que es**, otros se ocupan de señalar **lo que hace** y otros **para que sirve**. Entre éstas últimas se encuentra la de José Antón Oneca, quien afirma, destacando una vertiente evolucionista socialmente hablando, que tarea de la Política criminal es *la crítica de las instituciones vigentes y preparación de su reforma, conforme a los ideales*

⁷ Heinz Zipf, Introducción a la *Política criminal*, op. cit., p. 3-4.

⁸ Laura Zúñiga Rodríguez, *Política criminal*, op. cit., p. 22.

⁹ Mireille Delmas-Marty, *Modelos actuales de Política criminal*, Centro de publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia, Madrid, 1986.

¹⁰ Citado por César Herrero Herrero, *Política criminal integradora*, Dykinson, Madrid, 2007, p. 92.

*jurídicos que se van constituyendo a medida que el ambiente cultural sufre modificaciones*¹¹.

Orientándose hacia propósitos más académicos, César Herrero generó este concepto:

Conjunto sistemático de conocimientos prácticos u operativos (elaborados, con criterio axiológico, a partir de los datos en torno al fenómeno criminal, que aportan la estadística y las ciencias del comportamiento), sobre los principios, las medidas y directrices con que ha de proyectarse y ejecutarse la Política social y elaborarse y aplicarse el sistema penal, como medios tácticos y estratégicos para controlar, de la mejor manera posible y dentro de un contexto jurídico legítimo, el volumen, la intensidad, la orientación y frecuencia de la criminalidad¹².

Otra definición -y precisión terminológica- proviene de Emiliano Borja Jiménez¹³, quien distingue entre política criminal (con minúsculas) y Política Criminal (con mayúsculas). De manera que, cuando se habla de la política criminal, se refiere a la forma de gobierno del Estado, relacionada con la gestión de los asuntos públicos, y se manifiesta como política sanitaria, educativa, económica o, por supuesto, en materia de criminalidad, que no es otra cosa que el planteamiento que desde el ámbito público se establece para tratar y hacer frente al fenómeno criminal. Con base en esto, define política criminal como:

Es aquél conjunto de medidas y criterios de carácter jurídico, social, educativo, económico y de índole similar, establecidos por los poderes públicos para prevenir y reaccionar frente al fenómeno criminal, con el fin de mantener bajo límites tolerables los índices de criminalidad en una determinada sociedad.

¹¹ Citada por César Herrero Herrero, *Política criminal integradora*, op. cit., p. 93.

¹² César Herrero Herrero, *Política criminal integradora*, op. cit., p. 95.

¹³ Emiliano Borja Jiménez, *Curso de Política Criminal*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003, p. 22.

Ahora bien, cuando este autor se ocupa de la Política Criminal (con mayúsculas), se refiere a la disciplina, a la rama del saber o sector del conocimiento. En este sentido, la Política Criminal estudia la orientación y los valores que sigue o protege, o que debiera seguir o proteger, la legislación penal entendida en forma amplia (material y procesal). Y abunda Borja Jiménez, señalando que:

La Política Criminal constituye un conjunto de conocimientos, de argumentos y de experiencias que se relacionan con el Derecho penal desde una doble vertiente. Por un lado, estudia las orientaciones políticas, sociológicas, éticas o de cualquier índole que se encuentran en cada institución del vigente Derecho penal. Y, por otro lado, aporta criterios teóricos, de justicia, de eficacia o de utilidad que van dirigidos al legislador para que lleve a cabo las correspondientes reformas de las leyes penales en forma racional, satisfaciendo los objetivos de hacer frente al fenómeno criminal salvaguardando al máximo las libertades y garantías de los ciudadanos¹⁴.

Como disciplina, más resumidamente, la define como *aquel sector del conocimiento que tiene como objeto el estudio del conjunto de medidas, criterios y argumentos que emplean los poderes públicos para prevenir y reaccionar frente al fenómeno criminal*.

La distinción hecha por Borja Jiménez nos recuerda otra separación conceptual realizada por varios catedráticos españoles, encabezados por Ignacio Berdugo¹⁵, para quienes la Política criminal puede ser entendida en dos sentidos:

- a) **Como actividad del Estado.** Se la considera parte de la política general del Estado, ya que comprende el desarrollo de actividades para la

¹⁴ Emiliano Borja Jiménez, *Curso de Política Criminal*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003, p. 23.

¹⁵ Ignacio Berdugo Gómez de la Torres y otros, *Curso de Derecho penal*, Ediciones Experiencia, Barcelona, 2004, p. 134 y siguientes.

consecución de los fines que aquél se haya marcado en relación al fenómeno delictivo o a los comportamientos desviados, así como a la determinación de estos mismos fines. Dentro de la política general se ubica, por cierto, la política jurídico-penal. No obstante, piensan acertadamente que la Política criminal excede los límites de la política jurídica al comprender igualmente el posible empleo de medidas de política social que pretenden incidir en el fenómeno delictivo y que sustituye la utilización del Derecho penal, aspecto que compartimos plenamente.

- b) **Como actividad científica.** Bajo esta perspectiva, la Política criminal forma parte de la ciencia del Derecho penal, siéndole consustanciales varios objetivos, a saber: *Estudiar* la determinación de los fines propios del Derecho penal, así como los principios a los que debe someterse el Derecho positivo; *Sistematizar* los medios (los penales inclusive) de que se dispone para el control del comportamiento desviado; *Examinar* las distintas fases del sistema penal en función de los criterios anteriores. En suma, la Política criminal está en condiciones de realizar una investigación cuyos resultados interesarán tanto al legislador y al juez, como a los restantes agentes de las instancias del sistema de justicia penal: fiscales, policía, personal del sistema penitenciario, etc.

Desde una perspectiva evolucionista, es bien claro lo problemático que puede ser (lo es de hecho) definir qué se entiende por Política criminal. En nuestro medio, sin ir más lejos, está presente aunque sin mayores discusiones o polémicas, el tema de si en lugar de Política criminal no debe, en su lugar, hablarse mejor de Política criminológica. Luis Rodríguez Manzanera da cuenta de este punto al decir:

Respecto a la denominación “Política criminal”, debemos decir que no nos gusta el término, pues el descrédito mundial en que ha caído la política (vocablo que ya es sinónimo de “juego sucio”), aunado al adjetivo “criminal”, hace sospechar que se está haciendo referencia a una política que es

criminal, es decir, la actividad antisocial de funcionarios públicos o de un gobierno, lo que por otra parte no es ya extraño, como lo demuestra la moderna macrocriminología y sus estudios sobre grupos de poder, transnacionales, violencia (...) La Política criminológica, por su parte, sería la aplicación de los conocimientos criminológicos en la prevención general y especial de las conductas antisociales. Consideramos la denominación “criminal” impropia, y preferimos utilizar el término genérico de “Política criminológica”, por considerarlo más adecuado¹⁶.

Como sea, el concepto más extendido es el de Política criminal, que lo mismo se entiende en su perspectiva académica, que en la de ser una responsabilidad estatal. Eventualmente, convendría ocuparse detenidamente sobre este punto.

II.- Finalidades de la Política criminal

Como parte de la Política general del Estado, la Política criminal se encamina al logro de ciertos objetivos o finalidades. Como señalo Zipf, la Política criminal es una ciencia eminentemente valorativa axiológica¹⁷, que en principio se vincula con aquellas valoraciones imperantes en el seno de la sociedad. Ese *corpus* de conocimientos, decisiones, directrices y principios sobre la criminalidad y su control en los que consiste la Política criminal reconoce –debe hacerlo- una serie de finalidades específicas. Tales finalidades no son ajenas a las visiones que de la criminalidad se tenga en un momento histórico determinado. En sus primeras

¹⁶ Luis Rodríguez Manzanera, *Criminología*, op. cit., p. 112; utilizan el mismo concepto de Política Criminológica, René González de la Vega, *Política criminológica mexicana*, Porrúa, México, 1993, aunque en otros textos posteriores utiliza Política criminal, véase su libro *La lucha contra el delito*, op. cit.; más recientemente, Eduardo Martínez Bastida, *Política criminológica*, Porrúa, México, 2007.

¹⁷ Heinz Zipf, *Introducción a la Política Criminal*, op. cit., p. 13, textualmente dice: “La Política criminal es según su esencia, y a priori, no una ciencia del ser ontológica, sino una ciencia valorativa axiológica. En ella predomina (domina) la valoración. Sus partes integrantes relativas al ser de índole criminológica, se subordinan como referencias al ser de esta finalidad político-criminal”.

formulaciones, la Política criminal tendía a la mera represión del delito. Luego, de la mano del positivismo, se le asignó la tarea de prevenir la delincuencia, y más tarde se consideró que su finalidad sería no ya la de eliminar el delito, sino de controlarlo.

La principal herramienta utilizada por el Estado para el logro de los objetivos enunciados (represión, prevención o control de la criminalidad) ha sido tradicionalmente es la pena, principal consecuencia jurídica del delito. Luego, a partir de la función o finalidad asignada a la pena es que puede identificarse el sentido u orientación de una determinada Política criminal. Sin embargo, en la ya no es la sanción penal la única respuesta que tiene el Estado para enfrentar el fenómeno criminal, pues han surgido otros mecanismos de solución de conflictos que no requieren de la pena, y menos de la pena privativa de libertad.

En suma, podemos decir que la Política criminal no se agota en la utilización casi exclusiva del Derecho penal; por el contrario, se abre la posibilidad de valerse de otro tipo de medidas que puedan enfrentar la criminalidad de manera menos intensa que las penales y, probablemente, más efectivas. Se ha dicho, con razón, que la mejor Política criminal es una excelente Política social (educativa, social, laboral, económica, sanitaria, etc)¹⁸.

Por otra parte, gracias a la Criminología sabemos ya que el problema criminal puede ser tratado como un asunto jurídico o sociológico, individual o social, hecho que impulsa a la Política criminal a diversificar sus medidas o decisiones, de modo que unas puedan ser jurídicas y otras más bien de naturaleza social. En el presente, pues, impera una concepción mucho más amplia de Política criminal, donde la prevención trasciende al ámbito puramente penal y conecta con todas las expresiones de control social formal e informal¹⁹.

¹⁸ Entre otros, Winfried Hassemer y Francisco Muñoz Conde, *Introducción a la Criminología y a la Política criminal*, op. cit., p. 27.

¹⁹ Laura Zúñiga Rodríguez, *Política criminal*, op. cit. p. 38.

1.- Finalidades de índole jurídico-penales.

En este rubro caben conceptualizaciones como las que hacen Hassemer y Muñoz Conde respecto de la Política criminal, que en su opinión es el:

Conjunto de directrices y decisiones que, a la vista de los conocimientos y concepciones existentes en la sociedad en un momento dado sobre la criminalidad y su control, determinan la **creación de instrumentos jurídicos para controlarla, prevenirla y reprimirla**²⁰.

Consideran que es tarea de los políticos (representantes del poder ejecutivo y legislativo) traducir en normas jurídicas los conocimientos criminológicos, aunque igualmente participan, de modo indirecto, grupos de presión a través de los medios de comunicación, partidos políticos, asociaciones religiosas o ideológicas, que se manifiestan a favor o en contra de temáticas complejas (aborto, víctimas del delito, medio ambiente, pena de muerte, etc.). Por desgracia, exponen los autores citados, no siempre los conocimientos científicos criminológicos son tomados en cuenta, poniendo mayor o total atención a las exigencias y demandas de los grupos de presión, dando lugar al surgimiento de lo que estos autores denominan Política criminal electoralista, formulada con el único fin de satisfacer las demandas del electorado (que muchas ocasiones ha sido manipulado por los medios de comunicación²¹), y se prometan soluciones al problema de la criminalidad y su control que no son factibles o incluso pueden resultar hasta contraproducentes.

Dentro de los estudios más serios que conocemos en torno al papel de los grupos de presión expertos en la construcción de la norma penal, destaca el realizado por

²⁰ Winfried Hassemer y Francisco Muñoz Conde, *Introducción a la Criminología y a la Política criminal*, op. cit., p. 26, énfasis añadido.

²¹ La relación entre cambios legislativos penales e intereses político-electorales ha sido recientemente puesta de manifiesto en un profundo estudio realizado por Laura Pozuelo Pérez, *La política criminal mediática. Génesis, desarrollo y costes*, Editorial Marcial Pons, Madrid, 2013.

Diéz Ripolles²², quien pone especial atención en la fase pre-legislativa, que es justo donde la influencia de este tipo de grupos se hace más evidente, logrando en muchas ocasiones orientar la decisión legislativa hacia intereses no necesariamente generales, sino propios de su preocupación como grupo.

Al hilo de lo señalado, en tanto se presenta como actividad estatal, la Política criminal habrá de sujetarse a los límites que domestican el ejercicio del poder público, en este caso del poder penal del Estado, aspecto del que nos ocuparemos más ampliamente en otro apartado. En todo caso, dejemos señalado desde ahora que el principal límite de naturaleza jurídica que puede oponérsele a la Política criminal será el marco jurídico establecido en la Constitución y los instrumentos internacionales de Derechos humanos, con base en los cuales se perfila el Estado de Derecho.

Si las circunstancias y gravedad del problema criminal así lo aconsejan, el uso del Derecho penal deberá hacerse con base en los principios reguladores del poder punitivo propios de un Estado de Derecho, a saber, legalidad, exclusiva protección de bienes jurídicos, humanidad de las penas, necesidad de pena, proporcionalidad, culpabilidad, etc., principios todos estos, y otros más, que acotan o estructuran la decisión político-criminal.

2.- Finalidades diversas a las jurídico-penales.

Alternativamente a las medidas de prevención penales, existen otras formas de prevenir la delincuencia, por ejemplo: mejorar las condiciones sociales, culturales, económicas y de salud de las personas; en realidad, podríamos resumir este punto señalando que, en la medida que se hagan efectivos los derechos económicos, sociales y culturales las condiciones de existencia de miles de personas serían propiciatorias de un desarrollo integral que, en alguna medida, incidiría positivamente en la no comisión de delitos. Aunque, siendo realistas, el

²² José Luis Diéz Ripollés, *La racionalidad de las leyes penales*, Editorial Trotta, Madrid, 2003.

delito es y seguirá siendo una expresión consustancial de la sociedad, como ya lo dejara dicho Durkheim.

Una Política criminal sustentada en la investigación criminológica estaría en condiciones de aplicar programas de prevención de la delincuencia y la reincidencia. Algo así se logra mediante la implantación de programas de intervención temprana en niños y adolescentes, lo que resulta menos costoso que hacerlo en la edad adulta. La violencia en la escuela, o el ausentismo escolar, por ejemplo son problemáticas que, a la larga, y de no atenderse, pueden desembocar en comportamientos antisociales o directamente delictivos. Del mismo modo, podría pensarse en el trabajo por hacer en materia de reincidencia delictiva, aspecto en el que el tratamiento penitenciario debería poner especial atención.

Otro rubro en el que cabe hacerse un diseño de política criminal, llamémosle preventiva, sería el de fortalecer las leyes en materia de víctimas, pero no solo eso, también diseñar e implementar programas de prevención victimal, como aquellas que tienden a estrechar los lazos vecinales para evitar convertirse en víctimas de algún delito. En el mismo tenor, se piensa en las vinculaciones necesarias entre policía y ciudadano, como estrategia conveniente en materia preventiva. El fomento de la cultura de la denuncia y la participación social parece una oportuna acción de política en materia de criminalidad.

3.- Finalidad de hacer efectivos los Derechos humanos.

La Política criminal propia de un Estado democrático de Derecho tiene como eje rector el reconocimiento de los Derechos humanos de todas y todos cuantos componen el cuerpo social, y no solo eso, pugna también por su eficacia plena. Decidir las acciones, estrategias o medidas en materia de criminalidad no debe ser, nunca y bajo ningún motivo, pretexto para soliviantar violaciones a la dignidad de la persona humana. Bajo el paradigma del Estado democrático de Derecho el ser humano se constituye en el destinatario de la acción gubernamental, el Estado

y sus gobiernos, se dice, existen para servir a la persona y no para instrumentarle o valerse de ella, visión que es más propia de los Estados autoritarios o totalitarios.

Una Política criminal que sea congruente con los principios propios del Estado democrático de Derecho, por consecuencia, se adhiere a los principios y directrices emanadas de los instrumentos internacionales en materia de Derechos humanos, entre otros la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales²³.

Para el caso de nuestro país, el mandato expreso contenido en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos según el cual todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley, impone un elemento insuperable a la hora de diseñar e implementar cualquier política social, incluyendo por supuesto aquella que se ocupe del problema criminal. El ejercicio del poder en el marco del Estado democrático de Derecho descansa, fundamentalmente, en el respeto a los Derechos Humanos, los que al mismo tiempo legitiman la acción estatal.

III.- Funciones de la Política criminal

²³ Es un aspecto ampliamente compartido por los doctrinistas; véase entre otros a Moisés Moreno Hernández, *Política criminal y reforma penal. Algunas bases para su democratización en México*, Editorial *Ius Poenale*, México, 1999, p. 107.

En materia de Política criminal, es tarea propia del Estado, a través de sus órganos y agencias específicas, realizar al menos las siguientes funciones²⁴: Estudio de la realidad y de los mecanismos de prevención del delito; crítica de la legislación penal; diseño de un programa integral; la evaluación.

1.- Estudio de la realidad y de los mecanismos de prevención del delito.

Básicamente, el **estudio de la realidad del delito** corresponde a la Criminología. Ahora bien, quien deba diseñar o instrumentar un programa de Política criminal (una política pública en esta materia), necesariamente deberá considerar las aportaciones científicas surgidas de la investigación criminológica. Los conocimientos empíricos de la criminalidad que los criminólogos han logrado son, en nuestra opinión, el más importante de los insumos de una política pública que pretenda hacer algo con el fenómeno criminal, bien que esto sea prevenirlo, reprimirlo o controlarlo. Las teorías criminológicas servirán de modelo de análisis del fenómeno criminal en particular. De ahí que se recomienda a los responsables de la Política criminal conocer las diversas explicaciones teóricas existentes; mejor aún si se encargan estudios precisos a expertos criminólogos, quienes sabrán ofrecer propuestas de intervención y estrategias de acción, según sea el problema en cuestión.

Por lo que respecta a **los mecanismos de prevención del delito**, aunque sea reiterativo, digamos nuevamente que tal es una de las funciones que con mayor consenso se reconocen a la Política criminal. Los gobiernos de tendencia democrática, en general, prefieren prevenir el delito antes que castigarlo. Lo anterior implica, indiscutiblemente, establecer con la mayor precisión posible el cómo es que se quiere prevenir la delincuencia. Si se admite el hecho de que el delito es un fenómeno motivado por una diversidad de motivos, las estrategias de prevención deben ser, igualmente, diversas en cuanto a las medidas para

²⁴ Laura Zúñiga Rodríguez, *Política criminal*, op. cit., p. 163 y siguientes; Alberto Binder, *Análisis político criminal*, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2011, p. 339.

enfrentarlo. En este sentido, cabe mencionar que existen la prevención social, penal, policiaca, individual, comunitaria, etc. Por lo demás, cabe preguntarse que tanto, al hablar del delito, debe hablarse al mismo tiempo de Política criminal o, más ampliamente, de Política social²⁵.

2.- Crítica de la legislación penal.

En al menos dos de las definiciones anotadas al inicio del presente capítulo se menciona que entre las tareas propias de la Política criminal destacan, por un lado, la de considerar la *eficacia* del Derecho penal bajo el criterio de la *conveniencia* (von Hippel); y, por otra parte, se afirma que su función consiste en la *remodelación* de las normas jurídico-penales (Göppinger). En ambos casos, la referencia al trabajo crítico del hacedor de la Política criminal salta a la vista. Se atribuye al penalista Carl Stoss haber señalado que la Política criminal:

No debe comenzar con la reforma, sino que debe dedicarse primeramente al Derecho en vigor, antes de crear otro nuevo. El criminalista político debe investigar en qué modo satisface la legislación vigente las pretensiones del bien común. Si no puede dar cuenta de los defectos de ella, no está en condiciones de construir una nueva ley que repare lo malo y que aporte lo que falta. Por tanto –concluye-la **Política criminal crítica es el escalón precedente de la legisladora**²⁶.

El análisis crítico de la ley penal proviene, tanto desde el mismo pensamiento dogmático penal, como desde el trabajo empírico de la Criminología. En el primer caso, los juristas proceden con base en la dogmática en tres niveles: interpretación, sistematización y crítica de las normas jurídicas. Buscan

²⁵ Un estudio amplio y detallado sobre el tema puede conocerse en Juanjo Medina Ariza, *Políticas y estrategias de prevención del delito y seguridad ciudadana*, Editorial B de F, Buenos Aires, 2011; en nuestro medio, Pedro José Peñaloza, *Prevención social del delito: asignatura pendiente*, Porrúa, México, 2004.

²⁶ Citado por Emilio Langle, *La teoría de la política criminal*, Editorial Reus, Madrid, 1927, p. 26. Énfasis añadido.

asegurarse de que tales normas se ajustan al marco constitucional y son, en general, congruentes con el resto del sistema jurídico. Lo suyo, pues, es comprobar el efecto de garantía que es consustancial a la norma jurídica. Los criminólogos, por su parte, valiéndose del análisis empírico del delito, comprueban la eficacia de la regulación jurídica y su impacto en la realidad.

Eficacia y garantías son los dos extremos en los que se mueve el ejercicio crítico político-criminal. De este modo, el responsable de la Política criminal identifica las carencias o inconsistencias legales, las contrasta con el marco constitucional y verifica su capacidad resolutoria del problema en particular, todo ello con base en el análisis de la realidad social y, con tal basamento, propone los cambios que considera pertinentes.

3.- Diseño de un programa integral.

La manera en la que se concreta una directriz o acción político-criminal es mediante la instrumentación de programas gubernamentales, de preferencia integrales. Para esto, debe haberse identificado lo mejor y más ampliamente posible el fenómeno criminal, y luego definir *objetivos* y precisar las *estrategias* a seguir.

Respecto de los objetivos, en términos globales deberán ser, aparte de realistas, acordes con los valores propios de un Estado democrático. Las estrategias, por otro lado, estarán determinadas por el problema detectado, siendo perfectamente válida y aconsejable la utilización de mecanismos de control social (formal e informal, jurídicos y sociales, públicos y privados)²⁷.

²⁷ Laura Zúñiga Rodríguez, *Política criminal*, op. cit., p. 172.

Para Alberto Binder²⁸, la determinación de los objetivos no debe ser algo azaroso o resultado de una mera elección valorativa dentro de un conjunto de posibilidades que se hallan en el mismo nivel, ya que un objetivo político criminal “debe ser expresado, entonces, de un modo que sus razones sean fácilmente comprensibles, que pueda resistir los debates demagógicos o puramente morales y que permita descubrir las razones no sólo de la elección de ese objetivo, sino también del descarte de las alternativas. No es sólo un problema de prioridades, sino también de posibilidades, de equilibrios entre medios, restricciones y valores”. El mismo tratadista argentino, aclara que en un programa político criminal pueden establecerse como objetivos los de control, de reducción, de transformación y de extinción²⁹.

Al ocuparse de las estrategias, Binder apunta claramente que un plan no es una idea, sino la ordenación de acciones para lograr un objetivo. Un plan, enfatiza, que no contiene una estrategia no merece siquiera ese nombre, será, en el mejor de los casos, un listado de acciones más o menos necesarias. Citando a Mintzberg, nos informa que una estrategia “es el patrón o plan que integra las principales metas y políticas de una organización y, a la vez, establece la secuencia coherente de las acciones a realizar. Una estrategia adecuadamente formulada ayuda a poner orden y asignar, con base tanto en sus atributos como en sus deficiencias internas, los recursos de una organización con el fin de lograr una situación viable y original, así como anticipar los posibles cambios en el entorno y las acciones imprevistas de los oponentes inteligentes”³⁰

4.- Evaluación.

En el terreno de las políticas públicas, la evaluación es una tarea mas que obvia. Si la definición de objetivos y selección de estrategias son elementos insalvables en el diseño de un programa o plan de política criminal, la evaluación de lo que se

²⁸ Alberto Binder, *Análisis político criminal*, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2011, p. 290-291.

²⁹ Alberto Binder, *Análisis político criminal*, op. cit., p. 291 y siguientes.

³⁰ Alberto Binder, *Análisis político criminal*, op. cit., p. 340.

quiere hacer –más aún, de lo que efectivamente se ha logrado o lo que ha fallado- también lo es el proceso de evaluación mismo. Con la evaluación se busca la “constatación de que los medios utilizados son idóneos para conseguir el fin de prevención de la criminalidad”³¹.

Lahera enseña que la evaluación es un ejercicio de estimación que puede ser hecho en forma previa, coetánea o posterior a la realización de la inversión o la implementación de una política. Se trata –puntualiza- de un juicio sistemático y analítico referido a aspectos importantes de una política y su valor, orientada a que sus conclusiones puedan ser confiables y utilizadas por los usuarios³².

El mismo autor arriba citado, nos presenta un listado de objetivos que refrendan la necesidad de evaluar una política pública determinada³³:

- ✓ Lo que puede medirse, se hace.
- ✓ Si no se miden los resultados, éstos no pueden diferenciarse de los fracasos.
- ✓ Si los éxitos no son visibles, no pueden premiarse.
- ✓ Si los éxitos no pueden premiarse probablemente se esté premiando los fracasos.
- ✓ Si los éxitos no son visibles, no se puede aprender de ellos.
- ✓ Si no se reconocen los fracasos, no se pueden corregir.
- ✓ Si se puede mostrar resultados, es posible obtener apoyo público.

IV.- El método de la Política criminal

Se dijo en otra parte que la Política criminal es un saber vinculante, que se ubica entre la dogmática penal (saber normativo) y la Criminología (saber empírico), lo

³¹ Laura Zúñiga Rodríguez, *Política criminal*, op. cit., p. 174.

³² Eugenio Lahera Parada, *Introducción a las políticas públicas*, Fondo de Cultura Económica, Chile, 2004, p. 271.

³³ Eugenio Lahera Parada, *Introducción a las políticas públicas*, op. cit., 274.

que directamente nos lleva a sostener que la Política criminal carece de autonomía científica, pues en realidad depende en buena medida de los conocimientos y aportaciones de la Criminología que luego reconduce, tanto en forma de norma jurídica como en acción gubernamental específica. El resultado de la intervención político-criminal, la *decisión* política, constituye el marco dentro del cual realizan su cometido las diversas agencias del sistema penal (jueces, fiscales, defensores, personal penitenciario, etc.,).

Por lo que respecta al método que utilizan las principales disciplinas vinculadas con la Política criminal, recordemos que la Criminología utiliza un método empírico e interdisciplinario. En cambio, el Derecho penal tiene a la dogmática penal como su método de estudio, creación, sistematización y crítica. Mientras que la Criminología se ocupa de conocer empíricamente todo lo que sea posible sobre la criminalidad, el Derecho penal es producto del trabajo legislativo, es decir, de la decisión política legislativa. La Política criminal, por su parte, adopta varios métodos. Cuando se ocupa de conocer y aprovechar el dato criminológico, se vale del método inductivo (el ser, la realidad social), pero cuando se trata de proponer soluciones del tipo legal, utiliza el método deductivo del orden jurídico constitucional (el deber ser).

Es muy conocido el esquema tridimensional de la Ciencia penal³⁴. Este planteamiento, surgido del pensamiento de M. Reale, se aplicó originalmente para el Derecho en particular, considerando sus dimensiones normativa, fáctica y axiológica. Aplicado a la Ciencia penal ha sido de mucha utilidad pues permite clarificar las funciones que le corresponden a la Criminología (el estudio de los hechos), al Derecho penal (el estudio de las normas) y a la Política criminal (la vertiente valorativa). Bajo este modelo, entre la Criminología, el Derecho penal y la Política criminal existen relaciones de cooperación y complementariedad, produciéndose la síntesis o encuentro de saberes.

³⁴ Entre otros juristas, lo han aplicado a la ciencia jurídico-penal Santiago Mir Puig, *Derecho penal. Parte General*, Promociones Publicaciones Universitarias, Barcelona, 1985, p. 11; también Laura Zúñiga Rodríguez, *Política criminal*, op. cit., p. 161.

Definitivamente, el método propio de la Política criminal es el interdisciplinario. En la práctica, lo que sucede es una especie de diálogo entre el Derecho penal, la Criminología y la Política criminal, sobre un tema común pero desde diferentes puntos de vista. La suma de las tres visiones, por decirlo de algún modo, da como resultado un nuevo marco de acción, todo a partir de las aportaciones realizadas desde cada disciplina. En el diálogo entre la Criminología, que explica objetivamente los hechos de la realidad social y el Derecho penal que fija criterios dogmáticos de regulación de las conductas y sus consecuencias jurídicas, la Política criminal participa con el elemento axiológico, proponiendo soluciones (que pueden ser de mero control, preventivas o de represivas).

Al decir que la Política criminal forma parte de la política general o social del Estado, estamos señalando que es una más de las políticas públicas. En este sentido, comparte con ellas la forma de construirse, implementarse, ejecutarse y evaluarse.