

# LA LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA ¿UN INSTRUMENTO EFICAZ PARA COMBATIR LA DELINCUENCIA EN EL MARCO DEL ESTADO DE DERECHO?<sup>1</sup>

Arturo Yañez Cortes

## I. INTRODUCCION.

La Ley N° 2494 del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana se encuentra vigente en nuestro país desde el pasado 5 de agosto de 2003, al haber sido publicada en la edición N° 2509 de la Gaceta Oficial de Bolivia. También, ha comenzado una campaña en los medios de comunicación que la presenta como el instrumento que enfrentará la gravísima ola de delincuencia que atraviesa nuestro país.

En ésta oportunidad trataré de analizar desde el punto de vista de la doctrina sí es que los bolivianos podemos realmente esperar algún resultado efectivo de esta nueva norma de la manera que ha sido concebida y nos es presentada, tomando obviamente en cuenta algo que jamás debemos obviar: el Estado democrático de Derecho y sus verdaderas emergencias prácticas.

Para ello dividiré mi presentación en dos partes: una primera que abarca los alcances de la norma y luego el análisis propiamente dicho en función a los parámetros indicados, concentrando mi análisis por motivos de espacio, a las modificaciones introducidas al NCPP.

## II. ALCANCES DE LA NUEVA NORMA

La Ley N° 2494 se encuentra dividida en cuatro capítulos principales. El primero define lo que el Estado boliviano entiende como seguridad ciudadana y describe luego los órganos y atribuciones del llamado Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. El segundo introduce modificaciones al régimen de medidas cautelares previsto en la Ley N° 1970 del nuevo Código de Procedimiento Penal; el tercero hace lo propio respecto al Código Penal y el cuarto se refiere al alumbrado público y a la seguridad ciudadana, para terminar con un régimen de disposiciones transitorias.

La definición que hace del concepto de seguridad ciudadana es un elemento clave que al margen de revelar su verdadera orientación debería –al menos en teoría– marcar el sentido de sus disposiciones restantes, me refiero al grado mínimo de correspondencia exigible entre la definición asumida del concepto, las acciones y disposiciones restantes.

Así el objeto de la Ley (art. 1) parte señalando que se crea el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, con la “.. *finalidad de articular y coordinar de manera eficaz y eficiente las políticas, planes, proyectos y programas emergentes del poder público y de todas las personas de la comunidad, en el país y en los diferentes departamentos, sin discriminación ni exclusión alguna, destinados a asegurar el libre ejercicio de los*

---

<sup>1</sup> Publicado en “FORO SUCRENSE”. N° 12. Revista del I. Colegio de Abogados de Chuquisaca”, Sucre, marzo de 2004

***derechos, garantías y libertades constitucionales brindando mayor seguridad a la población procurando una mejor calidad de vida a todos los estantes y habitantes del territorio nacional***.<sup>2</sup>

Sus artículos restantes diseñan los órganos del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana: Consejo Nacional, Secretaría Técnica del Consejo Nacional, Consejos Departamentales, y Consejos Provinciales de Seguridad Ciudadana, fijan sus atribuciones, presupuesto y obligación de colaboración de funcionarios públicos.

El Título II referido a la modificación de las medidas cautelares, introduce las siguientes modificaciones relevantes al régimen cautelar del NCPP:

- Art. 234 sobre peligro de fuga, comienza ampliando la referencia sobre el tema, a “*..toda circunstancia que permita sostener fundadamente...*” que el imputado no se someterá al proceso, añadiendo a sus iniciales 4 incisos sobre las circunstancias especiales que el Juez deberá integralmente valorar para el efecto, las siguientes: **a)** la actitud que el imputado adopta voluntariamente respecto a la importancia del daño resarcible; **b)** el haber recibido condena privativa de libertad en primera instancia y **c)** cualquier otra circunstancia debidamente acreditada que permita sostener fundadamente que el imputado se encuentra en riesgo de fuga.
- Art. 235 sobre peligro de obstaculización, haciendo la misma precisión anterior, amplía el análisis a toda circunstancia que permita fundadamente sostener que el imputado no se someterá al proceso y añade otras tres circunstancias a valorar: **a)** que el imputado influirá legal o ilegítimamente en jueces ciudadanos, fiscales y/o en los funcionarios o empleados del sistema de administración de justicia; **b)** que inducirá a otros a realizar las acciones descritas en los numerales 1), 2) y 3) del artículo y **c)** cualquier otra circunstancia debidamente acreditada que permita sostener fundadamente que el imputado, directa o indirectamente, obstaculizará la averiguación de la verdad.
- También, su art. 16 incluye el art. 235 bis (peligro de reincidencia) disponiendo la aplicación de medidas cautelares incluida la detención preventiva, cuando “ *el imputado haya sido condenado en Bolivia o en el extranjero por sentencia ejecutoriada si no hubieran transcurrido desde el cumplimiento de la condena un plazo de cinco años*”.
- Incluye el art. 235 ter (Resolución) en sentido que el Juez, atendiendo los argumentos y valorando los elementos probatorios ofrecidos por las partes, resolverá fundadamente disponiendo la improcedencia de la solicitud, la

---

<sup>2</sup> Como delegado técnico de la Corte Suprema de Justicia al Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, se había planteado incidir en el tema de derechos humanos y sistema democrático, sugiriendo alternativamente la denominación de Seguridad Ciudadana Democrática, que resulta la adecuada según la doctrina mayoritaria y la corriente actual, como se verá más adelante.

aplicación de las medidas solicitadas, la aplicación de una medida o medidas menos graves que la solicitada y finalmente, la aplicación de una medida o medidas *más graves* que la solicitada.

- En el art. 240 sobre las medidas substitutivas a la detención preventiva, añade una parte final en sentido que el Juez determinará las condiciones y reglas que deberá cumplir el imputado, con la expresa advertencia de que la comisión de un nuevo delito o el incumplimiento de las reglas impuestas, dará lugar a la revocatoria de la medida y su sustitución por otra más grave e incluso la detención preventiva cuando sea procedente.
- Tratándose del art. 247 que consigna las causales de revocación de las medidas substitutivas a la detención preventiva, añade un tercer inciso que textualmente dice: *“Cuando se inicie en contra del imputado un nuevo proceso penal por la comisión de otro delito”*.
- El art. 251, precisa que la resolución que disponga, modifique o rechace las medidas cautelares, será apelable en efecto no suspensivo.

El Título III introduce modificaciones al Código Penal de 10 de marzo de 1997 (Ley N° 1768), elevando las penas privativas de libertad según el detalle contenido en el siguiente cuadro:

**Cuadro I: CAMBIOS EN LAS PENAS PRIVATIVAS DE LIBERTAD SEGÚN LEY N° 2494**

Art.	Delito	Penas anterior	Penas Actual, según Ley N° 2494
130	Instigación pública a delinquir	1 mes a 1 año	3 meses a 2 años
180	Evasión	1 a 6 meses 6 meses a 2 años	3 meses a 2 años 6 meses a 3 años
211	Fabricación, Comercio o Tenencia de Sustancias Explosivas, Asfixiantes, etc	1 a 4 años	2 a 6 años
213	Atentado contra la seguridad de los transportes	1 a 4 años	2 a 8 años
214	Atentado contra la seguridad de los servicios públicos	2 a 6 años	3 a 8 años
270	Lesiones gravísimas	2 a 8 años	3 a 9 años
271	Lesiones graves y leves	1 a 5 años	2 a 6 años
273	Lesión seguida de muerte	1 a 4 años	3 a 8 años
331	Robo	1 a 5 años	2 a 6 años
332	Robo agravado	3 a 10 años	4 a 12 años
333	Extorsión	1 a 3 años	2 a 6 años

Fuente: elaboración propia y Leyes N° 1768 y 2494

Finalmente, el Título IV está referido al alumbrado público en relación con la seguridad ciudadana.

### III. LA ETIOLOGIA DE LA DELINCUENCIA DESDE LAS CIENCIAS PENALES: LA CRIMINOLOGIA.

Como la propaganda oficial en estos días repite a través de los medios de comunicación, el propósito principal de la Ley N° 2494 ha sido el luchar contra la gravísima ola de delincuencia que atraviesa nuestro país, lo que hace surgir varias preguntas *¿serán sus normas las adecuadas para ese propósito? ¿será la orientación de la Ley la adecuada en el marco del Estado democrático de derecho? ¿será que una Ley de esta naturaleza es suficiente para ese propósito?*

Como la lógica y el elemental sentido común nos enseña, para luchar eficaz y eficientemente contra cualquier fenómeno -en este caso la delincuencia- es obvio que debemos atacar las causas que lo generan y no sus elementos colaterales o por lo menos no dirigir nuestra principal artillería contra éstos. En consecuencia, en la medida que se aborden las verdaderas causas que generan la delincuencia en Bolivia y no se distraigan las acciones hacia otros aspectos cuya incidencia es mínima, esa política tendrá mayores probabilidades de éxito.

Ahora bien, como cualquier estudiante de derecho bien conoce por sus elementales estudios de criminología (ciencia que estudia las causas del delito como fenómeno individual y social), estas obedecen a múltiples factores de naturaleza social, económica, educacional, cultural y otras no menos importantes que hacen a la estructura misma de la sociedad, que deben necesariamente ser consideradas a tiempo del diseño de políticas de estado tendientes a intentar siquiera reducir el índice delictivo.

Por ejemplo, para Rachel Neild Asociada principal del Washington Office en Latin América (WOLA) <sup>3</sup> un fenómeno característico de la sociedad actual es el crecimiento considerable de la criminalidad, lo que obedece a factores que incluyen las políticas económicas que aumentan el desempleo, la desigualdad, el rápido proceso de urbanización, así como el legado de conflictos violentos y la merma del control autoritario, además de motivos demográficos.

En lo que hace a nuestro país, la información contenida en el cuadro denominado “Demanda agregada y evolución delincuencia. Bolivia 1990 - 2001” <sup>4</sup> elaborado sobre la base de estadísticas de UDAPE y la Policía Boliviana, muestra que durante es lapso, se ha

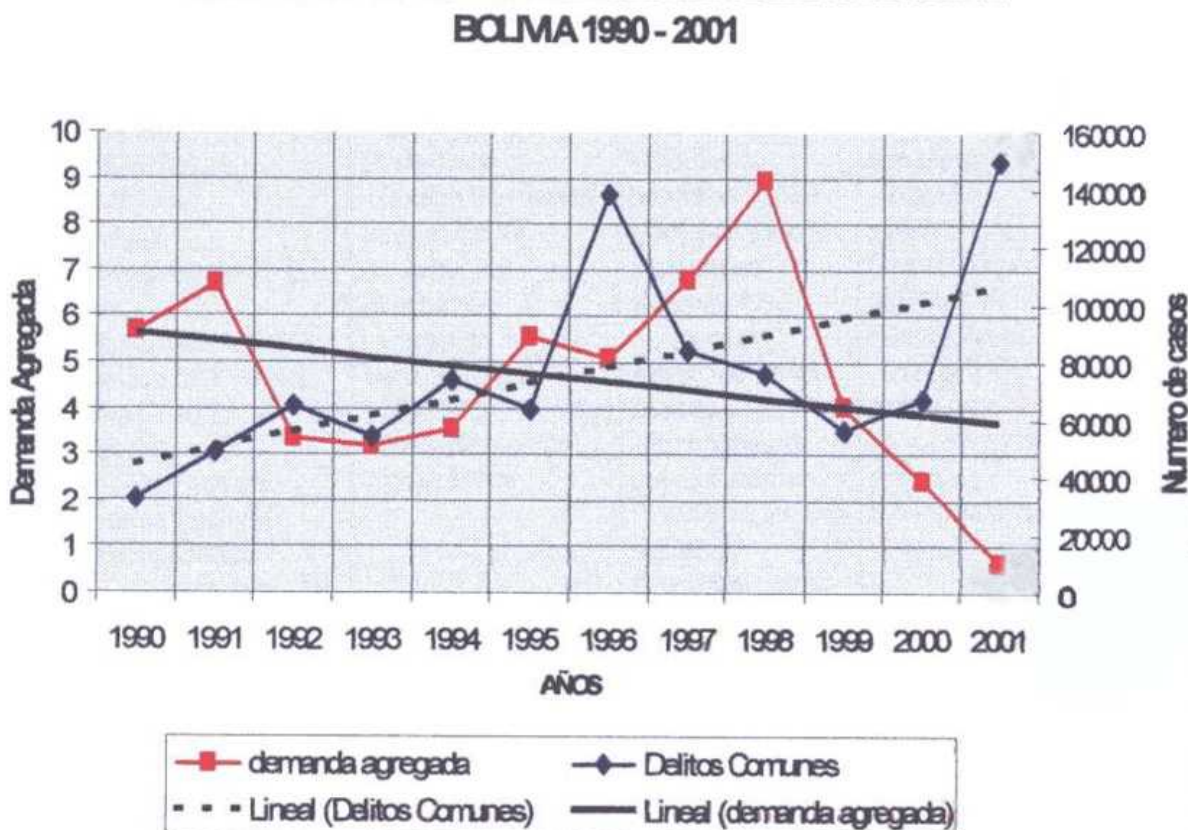
---

<sup>3</sup> “De la Seguridad Nacional a la Seguridad Ciudadana. La Sociedad civil y la evolución del debate sobre el orden público” en [www.cedoc.org](http://www.cedoc.org)

<sup>4</sup> Extractado del “Plan Nacional Integral de Seguridad Ciudadana y Orden Público” de 1 de abril de 2003, Ministerio de Gobierno, pág. 11

registrado en Bolivia una importante caída de la demanda agregada (la suma de las cantidades de bienes de consumo y servicios que podemos adquirir) y paralelamente un marcado crecimiento de la actividad delictiva, lo que permite concluir acertadamente afirmando que “...*existe una relación inversamente proporcional entre el deterioro de las condiciones económicas de la población y el incremento de la violencia*” ya que ese indicador constituye una expresión del bienestar económico de la población y a la vez, demuestra objetivamente las carencias económicas de la misma.

**Cuadro II: DEMANDA AGREGADA Y EVOLUCION DELINCUENCIAL**



**IV. DE LA DOCTRINA DE SEGURIDAD NACIONAL A LA DOCTRINA DE SEGURIDAD CIUDADANA DEMOCRATICA ¿DONDE ESTAMOS EN BOLIVIA A PARTIR DE LA LEY N° 2494?**

Para intentar responder a las preguntas formuladas anteriormente, es necesario comprender adecuadamente el concepto sobre la seguridad ciudadana analizando sus raíces y su justificación doctrinal, ya que no constituye un aspecto neutro sin importancia ni consecuencias posteriores, sino revela la esencia misma y orientación de una política de Estado y en definitiva, marcará su efectividad o no.

Para ello, es necesario también analizar el contexto actual de nuestro país. Desde hace más de 20 años atrás hemos recuperado el sistema democrático y vivimos -conforme nuestra Constitución proclama- en un sistema democrático de derecho, cuyas

características principales en lo que hace al tema específico, se remiten al reconocimiento de los derechos humanos como fin superior del Estado y la sujeción del poder público y de todos los ciudadanos a la Constitución y a las Leyes; es decir, que el fin no justifica los medios.

Al respecto existe pleno acuerdo doctrinal en sentido que una de las principales exigencias que ese Estado democrático de derecho tiene para con sus ciudadanos, es la de otorgarles seguridad, pero no a toda costa, sino de una manera específica: con pleno respeto de los derechos y garantías que el sistema político reconoce en favor de las personas.

Para Carlos Peña González <sup>5</sup> esa es una situación paradójica del Estado democrático que en cuanto Estado, reivindica para sí el monopolio de la fuerza o violencia, pero al mismo tiempo, por su naturaleza democrática y derecho, está obligado a ejercer esa fuerza cuyo monopolio detenta, con estricta sujeción a los principios y reglas que ninguna consideración podría justificar transgredir. Termina sentenciando: “ *los derechos de las personas son límites insalvables para la acción del Estado y ningún interés – desde luego, no el interés de la mayoría que suele esgrimirse en cuestiones de seguridad- podría justificar su violación*”.

Queda claro entonces que el Estado contemporáneo es el principal proveedor de seguridad pública en la sociedad moderna - no el único - y esa función de brindar seguridad y asegurar la paz, constituye una fuente importantísima de legitimación social y política, pues es obvio que a diferencia de los Estados autoritarios, el modelo liberal del uso de la fuerza no puede ser ilimitado, sino más bien, está necesariamente sometido al respeto de la Ley y de los derechos fundamentales del ciudadano.

La consideración anterior es sumamente importante para el momento actual que atraviesa no sólo nuestro país sino el continente a la hora de enfrentar la delincuencia, lo que nos lleva a hacer una breve referencia a los orígenes de la seguridad ciudadana situados en la década de los años 60 en los que predominó una concepción sobre la seguridad de contornos netamente militaristas centrados en la derrota del comunismo y en el mantenimiento del orden público mediante la violencia institucional que el propio estado mediante sus agentes aplicó a sus ciudadanos, lo que dio origen a la llamada “**Doctrina de seguridad nacional**” cuyos principios según Pierre Bigo y Fernando Bastos de Avila <sup>6</sup> fueron: **a)** la exaltación del nacionalismo como valor absoluto para todo ciudadano, sobreponiendo los intereses estatales a cualquier otro interés individual o colectivo, por lo que cualquier posición contraria a esa convicción totalitaria era automáticamente entendida como contraria a lo patriótico y por tanto a ser eliminada; **b)** la creencia de que factores como la pobreza, el atraso cultural, el subdesarrollo, la dependencia y la ideología de izquierda, constituían graves amenazas para la continuidad y seguridad del Estado y sus valores fundamentales, por lo que su defensa era su fin principal; **c)** el comportamiento corporativo de las Fuerzas Armadas asumiendo que la única manera

---

<sup>5</sup> Carlos Peña González, en “La Policía y el Sistema Democrático” . Documentos de trabajo del X Curso Internacional “Reforma del Estado y Derechos Humanos” organizado por la Comisión Andina de Juristas

<sup>6</sup> “La doctrina de seguridad nacional” Selecciones para Latinoamérica, N°s. 21 y 22, abril de 1983.

para lograr sus objetivos “nacionales” era mediante la intervención en la vida política del país, vía golpes de Estado; y d) la validación de acciones violatorias de derechos humanos como procedimiento legítimo para el mantenimiento del orden interno. Entonces, la doctrina de la seguridad nacional institucionalizó el uso de la violencia contra los ciudadanos por parte de las fuerzas armadas y policiales e incluso mediante grupos especialmente creados para el efecto.

La investigadora de la Comisión Andina de Juristas Denise Ledgard <sup>7</sup> señala acertadamente que seguridad y libertad se convierten en los ejes centrales de cualquier política de seguridad a ser implementada desde un Estado de derecho, destacando que el agotamiento del modelo de seguridad nacional, junto con el fin de la guerra fría, el advenimiento de procesos de integración económica y especialmente las transiciones democráticas registradas en nuestro continente, generaron una profunda revisión de aquella nefasta doctrina.

Al respecto, los estudiosos del tema enseñan que los nuevos principios que inspiran la nueva política de seguridad nacional propia de un Estado democrático de derecho, se originan a partir de las recomendaciones de la “COMISION PALME PARA ASUNTOS DE DESARME Y SEGURIDAD” que a finales de los años 70 desarrollaron el concepto de “common security” (seguridad compartida) resumido en el principio de **“todo lo que haga cada parte ha de producir seguridad y dar confianza al resto de las partes”**, lo que se ha traducido en principios tales como la prevención de los conflictos, el desarme, la construcción de una cultura de paz y la concepción multidimensional de la etiología del delito.

Esa visión se trasladó a Latinoamérica esencialmente a través de la llamada “Iniciativa para las Américas” formulada en 1990, cuyos aspectos fundamentales fueron la fijación de la democracia como objeto de protección central en el hemisferio; la necesaria correspondencia entre fines y medios democráticos; el énfasis en el control civil y democrático del poder militar y la reducción del armamentismo y el uso ofensivo de la fuerza.

Los primeros países en recoger esa iniciativa fueron los centroamericanos, concretamente Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, mediante el “Tratado Marco de Seguridad Democrática” (Diciembre de 1995), cuyos objetivos principales fueron consolidar esa región como una zona de paz, libertad, democracia y desarrollo, a partir de lo cual, su art. 1° señala: *“El Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática se basa en la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones y el Estado de Derecho; en la existencia de gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto y en el irrestricto respeto de todos los derechos humanos en los estados que conforman la región centroamericana”* para luego precisar que ese modelo halla su razón de ser en el respeto, promoción y tutela de todos los derechos humano, por lo que sus disposiciones garantizar la seguridad de los Estados

---

<sup>7</sup> “El Concepto de la Seguridad Democrática en la Región Andina”. Documentos de trabajo del X Curso Internacional “Reforma del Estado y Derechos Humanos”.

centroamericanos y sus habitantes, mediante la creación de condiciones que les permita su desarrollo personal, familiar y social, en paz, libertad y democracia.

Su artículo 2, establece los principios que rigen ese modelo, son: **a)** La efectiva vigencia del Estado de Derecho, que comprende la supremacía del imperio de la Ley, la existencia de seguridad jurídica y el ejercicio de las libertades ciudadanas; **b)** el fortalecimiento y perfeccionamiento de las instituciones democráticas de los Estados, por medio de un proceso continuo y sostenido de consolidación y fortalecimiento del poder civil; **c)** la limitación del papel de las fuerzas armadas y de seguridad pública a sus competencias constitucionales y la promoción de una cultura de paz, diálogo, entendimiento y tolerancia basada en valores democráticos; **d)** la vigencia del principio de la subordinación de las fuerzas armadas, de policía y seguridad pública, a las autoridades civiles constitucionalmente establecidas, surgidas de procesos electorales, libres, honestos y pluralistas y **d)** el mantenimiento de un diálogo flexible, activo y la colaboración mutua sobre aspectos de la seguridad en su sentido integral para garantizar el carácter irreversible de la democracia.

El Tratado define la seguridad pública como la “ *creación de condiciones que permita a los habitantes de cada Estado su desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia, dentro de un marco de respeto, promoción y tutela de todos los derechos humanos* ” (art. 3)

### **Sobre los elementos centrales para el concepto de Seguridad Ciudadana Democrática**

La diferencia entre el concepto de seguridad ciudadana a secas con el de seguridad ciudadana democrática, resulta obvia ya que éste último adjetivo le da definitivamente una connotación radicalmente distinta pues permite deducir que se alimenta de los principios de la seguridad democrática, mientras que la otra, parte de marcos doctrinarios afines a Estados autoritarios.

Por ello, siguiendo a Denise Ledgard <sup>8</sup> me permito transcribir algunos de los **principios básicos** de la Seguridad Ciudadana Democrática:

- Considerar a la democracia como el marco obligatorio para el desarrollo de cualquier política de seguridad, por lo que como señala José María Bonett citado por Ledgard, el sistema democrático será el primer objeto a proteger por parte del Estado y los ciudadanos.
- El respeto de la Constitución y las leyes al momento de diseñar esas políticas, lo que nos lleva a respetar principios jurídicos fundamentales como el de legalidad, proporcionalidad, no discrecionalidad, presunción de inocencia y juicio previo entre otros, para así garantizar seguridad jurídica para los ciudadanos.

---

<sup>8</sup> Obra citada



- Como efecto de los dos anteriores, Ledgard recomienda tener como objetivo permanente el fortalecimiento del poder civil libremente elegido, antes que fortalecer otros poderes sean estos legales o extralegales.
- Las políticas de seguridad deberán estructurarse alrededor de la protección de las personas antes que en la protección del Estado, por lo que la seguridad implicará la creación de condiciones que permitan a los habitantes su desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia, en el marco de respeto, promoción y tutela de los derechos humanos.
- Por tanto la seguridad ciudadana democrática debe ser asumida de manera integral y multidimensional, de forma que sus diversos componentes sean definidos de manera conjunta y participativa por los diferentes actores involucrados, lo que pasa por vincular políticas preventivas, reducción de factores que generan violencia y encarar procesos de reforma policial.

Finalmente, la citada investigadora de la CAJ puntualiza con referencia al último aspecto que esa es *“...una distinción fundamental frente a otras nociones y prácticas de seguridad ciudadana, que suelen dar pie a políticas unidimensionales, de corto plazo y dirigidas a ciertos aspectos críticos”*, por lo que define la seguridad ciudadana democrática como **“la creación de condiciones que permita a los ciudadanos de cada Estado su desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia, dentro de un marco de respeto, promoción y tutela de los derechos humanos”**.

Como se advierte del cuadro III, en nuestro país durante el lapso que transcurre de 1997 hasta 2002, se han presentado 5 planes de seguridad ciudadana<sup>9</sup> que partiendo todos de premisas unidimensionales erradas, no han obtenido resultados positivos.

**Cuadro III: Planes de Seguridad Ciudadana 1997 – 2002**

1997	Plan de seguridad y protección ciudadana por la familia
1999	Plan integral de seguridad y participación comunitaria
2001	Plan tranquilidad vecinal
2002	Programa de vigilancia participativa
2002	Plan de emergencia de seguridad ciudadana

A partir de esas consideraciones, cabe preguntarse *¿donde estamos en Bolivia a partir de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana?* Como se habrá claramente advertido, la noción de seguridad ciudadana en el marco del Estado democrático de derecho, no responde a una visión unidimensional sino absolutamente todo lo contrario,

<sup>9</sup> Plan Nacional Integral de Seguridad Ciudadana y Orden Público. Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana. Ministerio de Gobierno, pág. 12

implica asumir una visión integral del tema que tiene que ver con la reforma integral del Estado y la promoción de los derechos humanos, frente a una posición absolutamente reduccionista que sólo considera a la violencia como factor principal de inseguridad entendida esta como el agravamiento de la delincuencia, sin considerar que además de lo anterior, es esencialmente un fenómeno de carácter institucional y estructural fuertemente vinculado a la situación de pobreza, exclusión y marginalidad de amplios sectores sociales, que tienen repercusión –y no origen- en el sistema de justicia penal, régimen penitenciario y policial, donde frecuentemente se producen violaciones de Derechos Humanos, en consecuencia, no debiéramos caer en el error de asociar el fenómeno de la inseguridad ciudadana exclusivamente con la delincuencia e incluso dentro de esta, a la de callejera o la violenta, descuidando otras que posiblemente causen mayor daño y sean más reprochables, como por ejemplo la corrupción pública.<sup>10</sup>

Juan del Granado<sup>11</sup> nos hace notar que la visión restringida de la seguridad ciudadana se agota sólo con el enfrentamiento estatal del fenómeno agravado y complejizado de la delincuencia, perdiendo de vista sus raíces sociales y estructurales de los delitos y la profunda crisis de los sistemas penales universales, donde el finalismo preventivo – represivo y rehabilitador de la pena ha fracasado, por lo que señala que *“...la visión restringida y unilateral de la seguridad ciudadana, con motivo de los delitos, supone por un lado el no tratamiento correcto del fenómeno delictivo, y por otro la acción violenta de los agentes estatales generadora de situaciones cada vez más extendidas de inseguridad ciudadana...”*, para concluir afirmando que *“... el enfrentamiento del delito en democracia, tiene que ratificar y reforzar el sistema garantista, el respeto a los Derechos Humanos, pero al mismo tiempo, al promoverse soluciones estructurales a los problemas sociales, tiene que hacerse propuestas eficientes y eficaces que aparejen mayores niveles de seguridad en la vida cotidiana de la comunidad. La ineficiencia del sistema penal, policial y penitenciario no debe ser reemplazada con criterios policiaco – represivos ni autoritarios, sino con una visión estructural, democrática y moderna del fenómeno delictivo, con elementos técnicos científicos en la acción policial y criterios predominantemente preventivos, donde la participación social es esencial”*.

Si bien la definición del objeto del sistema de seguridad ciudadana que hace la Ley en análisis (art. 1) que al margen de obviar el tema referido a derechos humanos y sistema democrático, contiene por lo menos una referencia clara al libre ejercicio de derechos, garantías y libertades constitucionales sin discriminación y exclusión alguna para así lograr una mejor calidad de vida; sus normas siguientes, especialmente las que han introducido modificaciones al régimen cautelar del NCPP incurren en una grave confusión entre medios y fines, ya que el tratamiento que hace la norma parte de un error esencial: trata de manera reduccionista el fenómeno de la delincuencia como un fenómeno unidimensional, cual si fuera posible siquiera reducir el índice delincencial mediante la reforma parcial del Código Penal y del Código Procesal Penal, llegando

---

<sup>10</sup> Esa fue una de las principales preocupaciones de los asistentes al Seminario “Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana”, organizado por el CONALAB en La Paz, del 24 al 25 de septiembre de 2003,

<sup>11</sup> “Reforma del Estado, Seguridad ciudadana y Derechos Humanos”, Comisión Andina de Juristas, Lima - Perú, Agosto de 1999.

incluso en el último caso, a trastocar peligrosamente la naturaleza garantista y acusatoria oral del nuevo sistema procesal y la propia Constitución Política del Estado.

## V. CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO, NUEVO CODIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL Y LEY DE SEGURIDAD CIUDADANA

Como habíamos comentado, tratándose de la seguridad ciudadana estamos hablando de dos ejes básicos: libertad y seguridad. Al respecto, a partir de su art. 6 nuestra Constitución Política del Estado contiene una serie de principios afines con su naturaleza liberal, democrática y de derecho, que debemos entenderlos en función al principio de primacía constitucional por el cual ninguna norma inferior podría contrariarlos.

Así el art. 6 - II sienta los principios básicos de trato al ser humano señalando que “*la dignidad y la libertad de la persona son inviolables. Respetarlas y protegerlas en un deber primordial del Estado*”, para luego sentar otro principio básico denominado por algunos autores también como “principio de legalidad” contenido en el art. 9 - I por el cual “*...nadie puede ser detenido, arrestado ni puesto en prisión, sino en los casos y según las formas establecidas por Ley..*”. Finalmente, los cuatro párrafos del art. 16, hacen referencia a la amplitud, inviolabilidad y necesidad del derecho de defensa, a la presunción de inocencia como regla efectiva de trato al imputado y al principio de juicio previo en virtud del cual, nadie puede ser objeto de sanción alguna sino es previo debido proceso legal.

A partir de esa formulación constitucional que además encuentra pleno respaldo en la doctrina, la legislación comparada y los instrumentos internacionales; es que el nuevo Código de Procedimiento Penal ha procedido a desarrollar - dada su naturaleza de norma secundaria- aquellas reglas y principios Constitucionales, lo que se halla contenido en el régimen de medidas cautelares (arts. 221 y sgtes) que según el razonamiento contenido en la jurisprudencia emitida por el Tribunal Constitucional <sup>12</sup>, constituyen *normas procesales de orden público de desarrollo constitucional*.

A la luz de las consideraciones formuladas, podemos concluir válidamente señalando que los cambios introducidos a ese régimen (descritos en el punto II) no sólo desnaturalizan la esencia garantista y acusatoria oral del nuevo sistema, sino que vulneran el sentido de los principios y reglas constitucionales citados. Tratándose de la seguridad ciudadana, parten de una visión unilateral y por tanto errada de ese fenómeno, aplicando conceptos nada afines al Estado democrático de derecho proclamado constitucionalmente. Veamos:

- Las modificaciones a la primera parte de los arts. 234 y 235 y sus incisos 6°) y 5°) respectivamente, ampliando la consideración de cualquier otra circunstancia que permita sostener la existencia de peligro de fuga u obstaculización, no guardan relación con el espíritu del art. 9 - I de la Constitución, que exige la aplicación de la medida cautelar en los casos y

---

<sup>12</sup> Ver al respecto “La Vigencia Plena del Nuevo Código de Procedimiento Penal y la Jurisprudencia Constitucional. Doctrina y Legislación Comparada” . Arturo Yañez Cortes, págs. 159 y sgtes., Editado por la GTZ- Reforma Procesal Penal. Sucre, mayo de 2003

según las formas previstas por Ley; es decir, a casos concretos y no generales, lo que en mi criterio contiene una clara prohibición de discrecionalidad. Empero, las modificaciones citadas introducen una manifiesta y peligrosa discrecionalidad en la consideración de los elementos que justifican la detención preventiva, generando el riesgo que cualquier circunstancia sea usada para el efecto en sentido contrario al espíritu de ese principio constitucional.

- El inciso 5°) del art. 234 señala que el Juez deberá valorar para considerar la presencia del peligro de fuga, *“la actitud que el imputado adopta voluntariamente respecto a la importancia del daño resarcible”*, lo que pareciera sugerir la antigua concepción de las medidas cautelares para garantizar el daño civil y no para garantizar la presencia del imputado que es el propósito admitido por la doctrina y legislación comparada.
- Por otra parte, el nuevo inciso 6° del art. 234 sobre peligro de fuga al considerar como tal el haber recibido condena privativa de libertad en primera instancia; vulnera el sentido elemental de las garantías de presunción de inocencia y juicio previo desconociendo que la primera no se agota con una sentencia condenatoria no ejecutoriada sino se mantiene a lo largo de todo el proceso, sin que pueda reducir el efecto de la garantía<sup>13</sup>.
- Lo propio se concluye respecto de la modificación introducida al art. 247 del NCPP que introduce como causal de revocación de la medida sustitutiva, el inicio de un nuevo proceso penal por la comisión de otro delito; norma que abiertamente vulnera los principios de presunción de inocencia y juicio previo, presumiendo que el sólo inicio de otro proceso significa necesariamente que el imputado es culpable de la comisión de un “otro delito” y lo que es peor, aplicando una medida cautelar por esa presunción nada objetiva.
- Con referencia al peligro de reincidencia (art. 235 bis) siempre al influjo de los principios rectores señalados, se tiene que en sentido contrario al anterior caso, presume la culpabilidad del imputado vulnerando el principio de juicio previo por el sólo hecho de haber sido anteriormente condenado por otro hecho, que ya ha sido juzgado. Incluso esa disposición bien puede entenderse también como violatoria de la prohibición de sancionar dos veces por un mismo hecho, ya que los efectos del anterior hecho ya juzgado, trascienden más allá de sus límites sustantivos invadiendo el ámbito de la naturaleza accesoria de la medida cautelar.

---

<sup>13</sup> Al respecto ver la razón de la decisión contenida en las SSCC N°s. 747/2002-R y 976/2002-R entre otras, citadas en “La Vigencia plena del nuevo Código de Procedimiento Penal y la Jurisprudencia Constitucional. Doctrina y Legislación Comparada”. Págs. 71 y sgtes.

- Finalmente, el art. 235 ter, concretamente el inciso 4°) referido a que el Juez podrá aplicar una medida cautelar más grave que la solicitada por la parte interesada, vulnera y desconoce la esencia del nuevo sistema procesal penal que inspirado en el principio constitucional de la separación de poderes, se encuentra sometido al principio cardinal por el cual el Juez nunca puede proceder de oficio “nemo iudex sine actore”, llegando al absurdo de otorgarle ahora mediante esta reforma -que puede significar el inicio del retroceso al inquisitorio- nuevamente facultades para aplicar de oficio una medida cautelar más grave que la solicitada por la parte interesada, haciéndole perder todo el sentido de neutralidad otorgado al órgano jurisdiccional y lo que es peor, desequilibrando el plano de igualdad al que las partes estaban sometidas.<sup>14</sup>

## VI. CONCLUSIONES.

En suma, considero que la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana partiendo de una restringida, errónea y anticuada visión unilateral sobre las causas generadoras de la delincuencia y en consecuencia los medios para combatirla, ha incurrido en la cómoda posición de tratar de reducir el alto índice de criminalidad mediante una norma legal y lo que es peor, a costa de elementales principios constitucionales propios de un Estado de derecho, sin considerar que una política seria desde la óptica de ese Estado así concebido constitucionalmente, debe necesariamente hacer un análisis integral del fenómeno delictivo, lo que implica considerar elementos tales como la situación económica, el desempleo, la exclusión social, la marginalidad, la pobreza o el ejercicio venal del poder como las verdaderas causas a ser superadas como el medio adecuado para rebajar los altos índices de criminalidad.

Como consecuencia de ese erróneo punto de partida, que incluso resulta contrapuesto a los tímidos avances registrados en el “Plan Nacional Integral de Seguridad Ciudadana y Orden Público”, sus postulados contenidos en el Título II de modificaciones a las medidas cautelares implican un peligroso retroceso al gran avance que significó el sistema procesal penal introducido por la Ley N° 1970, que pese a los evidentes problemas aún no resueltos en su proceso de implementación, constituye un producto genuino de la realidad democrática y de derecho del Estado boliviano tendiente a superar el divorcio existente entre la Constitución formal y la Constitución real.

Lo anterior no debemos jamás entender en sentido que el nuevo CPP como un dogma que no admita reforma de ninguna naturaleza, empero, cualquier cambio deberá ser encarado sin afectar la esencia del nuevo sistema, que reitero, es la que resulta propia para el Estado descrito en nuestra Constitución.

Resulta perfectamente aplicable a este tema, lo señalado por Alberto Binder<sup>15</sup> evaluando los resultados de las reformas procesales penales realizadas en los últimos años en el

---

<sup>14</sup> Obra citada, págs. 31 y sgtes.

<sup>15</sup> En ocasión del “Curso Interamericano sobre instrumentos para la implementación de un sistema procesal penal y acusatorio”, realizado en La Serena – Chile, del 24 al 28 de marzo de 2003.

continente, cuando manifiesta que tratándose de estos temas que integran la reforma estructural del Estado, una vez más se ha incurrido en el error de encararlas actuando sólo sobre uno de sus componentes – ni siquiera determinante en el caso analizado- generando lo que denomina como “ fetichismo normativista”, que encarna la forma tradicional de enfrentar éste proceso.

Obviamente debemos tener en cuenta que el diseño de una política de Estado que enfrente las múltiples causas que generan la delincuencia, supera abismalmente las posibilidades reales de una Ley de esta naturaleza; lo que nos demuestra que una vez más so pretexto de obedecer al clamor popular -que no siempre resulta acertado- se ha recurrido al fácil cálculo político, adoptando simplemente una posición demagógica, dejando de lado criterios técnicos que son, los que en definitiva debieran regir la materia. De otra manera, no se explica cómo por ejemplo han dejado pasar la valiosa oportunidad para ratificar la “Convención de las NN.UU. contra la delincuencia organizada transnacional” y sus protocolos, más conocida como la “Convención de Palermo”, que desde el 12 de diciembre de 2000 está abierta para la firma, habiendo sido ya ratificada por más de 47 países y que entrará en vigor este 29 de septiembre, sin que el parlamento boliviano haya siquiera tratado el tema de su ratificación.

Finalmente, debemos evitar considerar el tema fuera de su contexto, para lo cual se hace imperativo concebirlo como un elemento determinante para la propia consolidación del sistema democrático, por lo que su tratamiento no debe significar de ninguna manera un retorno hacia esquemas autoritarios de ejercer el poder; para lo que me permito recordar aquel célebre pensamiento del Alemán Helmut Simón, cuando dice: “ ***... no son las violaciones a la Ley que puedan cometer los ciudadanos las que más perjudican a la idea del Estado de Derecho, sino aquellos actos de abuso de poder cometidos por el propio Estado...***”.