

URVIO

Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana
Programa de Estudios de la Ciudad

ISSN: 1390-3691 • Marzo 2012 • No. 11

www.revistaurvio.org.ec



Editorial

¿Populismo penal o falta de creatividad? 7-8

Andrés Gómez

Resumen

..... 9-16

Investigación

Delincuencia sexual y populismo penal en Colombia 19-32

Rafael Velandia Montes

Barrios seguros para las mujeres 33-42

Fernando Carrión M.

Inseguridad y “populismo penal” 43-51

Karina Mouzo

¿Qué evade el populismo penal? En busca de su antónimo 52-65

María Ignacia Arriagada y Romina Nespolo

El pasado judicial, una clara propuesta de populismo penal 66-76

Raúl Ernesto Cadena Palacios

Artículo

Reformas del sistema nacional de seguridad pública en México (2006-2011) 79-92

Carlos Barrachina y Juan Ignacio Hernández

Gestión de una política de seguridad ciudadana en la frontera de México con los Estados Unidos bajo la iniciativa Mérida 93-97

José María Ramos García

Medición de la violencia homicida: El índice de incidencia del homicidio 98-106

Jorge Giraldo Ramírez y José Antonio Fortou Reyes

Comparativo	
Por Marianela Ávila, Fernanda Proaño y Andrés Gómez	
.....	109-114
Entrevista	
Entrevista Máximo Sozzo: “Qué es el populismo penal?”	117-122
Por Andrés Gómez y Fernanda Proaño	
Reseña	
Pavarini, Massimo (2009). <i>Castigar al enemigo. Criminalidad, exclusión e inseguridad</i> . Quito: Flacso.	
.....	125-127
Adriana Sepúlveda Jiménez	
Fanny Añaños, Coordinadora (2010). <i>Las mujeres en las prisiones. La Educación Social en contextos de riesgo y conflicto</i> . Barcelona: Gedisa.	128-129
Elena Azaola	
Bibliografía y enlaces	
.....	132-133
Política editorial	
.....	134-135

Contents



Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana
Programa de Estudios de la Ciudad

ISSN: 1390-3691 • March 2012 • No. 11

Editor's note

¿Penal populism or lack of creativity? 7-8
Andrés Gómez

Summary

..... 9-16

Research

Sexual delinquency and penal populism in Colombia 19-32
Rafael Velandia Montes

Safer neighborhoods for women 33-42
Fernando Carrión M.

Insecurity and penal populism 43-51
Karina Mouzo

¿What avoid penal populism? Searching its antonym 52-65
María Ignacia Arriagada and Romina Nespolo

The Judicial record, a penal populism's proposal 66-76
Raúl Ernesto Cadena Palacios

Article

Reform to the public security national system in México (2006-2011)
..... 79-92
Carlos Barrachina and Juan Ignacio Hernández

Management on citizen security policy in the EEUU-Mexico border under the Merida Initiative 93-97
José María Ramos García

Measuring homicidal violence: An Index of Homicide Incidence 98-106
Jorge Giraldo Ramírez and José Antonio Fortou Reyes

Comparative section by Marianela Ávila, Fernanda Proaño y Andrés Gómez	109-114
Interview	
Interview to Maximo Sozzo: “¿What is penal populism?”	117-122
By Andrés Gómez and Fernanda Proaño	
Book reviews	
Pavarini, Massimo (2009). <i>Castigar al enemigo. Criminalidad, exclusión e inseguridad</i> . Quito: Flacso.	125-127
Adriana Sepúlveda Jiménez	
Fanny Añaños, Coordinadora (2010). <i>Las mujeres en las prisiones. La Educación Social en contextos de riesgo y conflicto</i> . Barcelona: Gedisa.	128-129
Elena Azaola	
Bibliography and links	132-133
Editorial policy	134-135

Contents



Comparativo

En el siguiente aparte presentamos diferentes casos representativos de populismo penal en Argentina, El Salvador, Colombia y Ecuador¹.

Argentina

Las leyes Blumberg.

Este caso se dio en el 2004, conocido como el “fenómeno Blumberg”. Juan Carlos Blumberg era un ingeniero de clase media de la ciudad de Buenos Aires, quien su hijo (Axel) resultara muerto en un evento de secuestro extorsivo. Esto derivó en un fuerte movimiento de demanda social y mediática que terminó con una movilización frente al Congreso Nacional, donde se reclamó por la sanción de nuevas leyes que aumentaran la severidad penal y restringieran el otorgamiento de beneficios para las personas privadas de su libertad.

Esto derivó en la sanción de un conjunto de leyes apoyadas mayoritariamente tanto por parte de la oposición como del bloque oficialista que fueron conocidas como las “leyes Blumberg”. Estas tuvieron impacto en el aumento de la severidad de las penas y de la población penitenciaria, que vio limitada la posibilidad de obtener beneficios de excarcelación o salida anticipada de la prisión. También hubo un aumento considerable de las prisiones preventivas incrementando la proporción de personas privadas de la libertad en calidad de “procesados” (y no “condenados”).

Si bien Blumberg padre del joven secuestrado y asesinado fue el principal motorizador del pedido de endurecimiento penal, el mismo fue ampliamente acompañado y legitimado por una parte de la sociedad civil y las coaliciones oficialista y opositora.

¹ Para el caso de Argentina se contó con la colaboración del profesor Gustavo Gonzalez, investigador de sociología del delito de la Universidad Nacional del Litoral. Los demás casos fueron elaborados por Fernanda Proaño, Marianela Avila y Andrés Gómez, del equipo editorial de URVIO.

Por otro lado, el momento histórico de este caso se sitúa en la formulación de una estrategia utilizada por Blumberg y sus seguidores, que consistió en una puesta en escena mediática muy fuerte, y en mecanismos de presión social y política como fueron las marchas sociales y la presentación de un petitorio ante el Senado de la Nación Argentina y respaldado por muchas firmas.

Alrededor de esta gran movilización se realizaron varias marchas:

1/04/2004: en esta primera marcha se estima oficialmente que concurren alrededor de 150.000 personas las que se movilizaron al Congreso Nacional. Blumberg presentó un petitorio con miras a la aprobación de decenas de proyectos de endurecimiento de penas, baja en la edad de inimputabilidad, y juicio por jurados.

22/04/2004: La segunda marcha, también de carácter masiva, Blumberg fue recibido por miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y les entregó un petitorio de 12 puntos a los jueces.

26/08/2004: La tercera se dio frente al Congreso Nacional con aproximadamente 70.000 personas. Allí, Blumberg le entregó y reiteró su petitorio a los presidentes de la Cámaras de diputados y senadores al entonces Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Felipe Solá.

2/05/2005: La cuarta marcha se realizó en la plaza Lavalle, frente al Palacio de Justicia.
31/08/2006: Y la quinta y última marcha se llevó a cabo en la Plaza de Mayo recibiendo nuevamente gran apoyo popular. En el mismo día, se realizó dos contramarchas de movimientos críticos de Blumberg.

Por otra parte, un efecto de esta propuesta fue el hecho de que luego de la primera manifestación convocada por el padre del joven secuestrado, se votaron aumentos de penas para la portación y tenencia ilegal de armas,

que pasaron a no ser excarcelables, además; que se registrara a los teléfonos celulares; el aumento de penas para delitos como homicidio, secuestro y violación; se pusieron límites a la excarcelación y la sumatoria de penas por distintos delitos fue elevada a un máximo de 50 años en Buenos Aires.

Posteriormente en el año 2007 Blumberg se presentó como candidato a la gobernación de la Provincia de Buenos Aires sin lograr dicha candidatura.

En este sentido, los medios de comunicación tuvieron un papel activo en el establecimiento de estados de alarma social y en la circulación de discursos que persiguen estados de orden.

Los miedos respecto de las incertidumbres del futuro cercano se instalaron como cotidianos, y se naturalizaron. En este escenario, las campañas por más seguridad como la desarrollada por Juan Carlos Blumberg, se instaló como el modo de resolver en el futuro inmediato las incertidumbres del presente.

Este caso es considerado como un ejemplo de populismo penal, puesto que se articulan dos elementos principales: por un lado, el contexto de la movilización social que repudiaba la ola de violencia generada a raíz de un caso de asesinato a un joven.

Esta participación ciudadana, en primera instancia, fue un elemento fundamental por el cual se le puede vincular al populismo penal. Uno de los principales protagonistas fue un ciudadano víctima que se movilizó agrupando a un conglomerado social que se tomó algunos lugares de la ciudad de Buenos Aires, con el propósito de protestar y repudiar hechos delictivos. Dicha movilización masiva incidió en el aparato legislativo en cuanto a la reforma y promulgación de leyes.

Por otro lado, fue determinante la participación de los medios de comunicación en la cobertura informativa que se brindó en este caso. Las voces de las víctimas de este acto violento, tuvieron su plataforma en los medios de comunicación masivos. Sus voces se reivindicaron e hicieron uso de la prensa,

siendo este otro de los elementos articuladores de legitimación para la reforma de leyes en Argentina. En ese sentido, el papel que jugaron los medios de comunicación también tuvo un fuerte impacto en las revueltas y la propuesta de aumento de penalidad como tal.

El Salvador

Reforma de la Ley Penal Juvenil (LPJ)

En el marco de una serie de hechos violentos de gran resonancia social que han involucrado a menores de edad. Los diputados de ese país lanzaron un anuncio al aprobar un decreto por el cual se aumentaría la penalidad máxima de internamiento para los menores de edad (mayores de 16 años) en conflicto con la Ley penal de 7 a 15 años.

Mauricio Funes Presidente de El Salvador, lamentó que para dicha decisión no se consultara previamente a su gabinete de seguridad. El proceso estuvo en manos del ejecutivo, su sanción, veto u observaciones respectivas el decreto. Además el Presidente había anunciado la conformación de una comisión especial para analizar dicho decreto. En ese sentido, los funcionarios que conformaron esta comisión consultaron con representantes del sector justicia el decreto aprobado por la Asamblea Legislativa, quienes le dieron insumos al Presidente Funes para las observaciones a la nueva normativa.

Finalmente los diferentes grupos parlamentarios dieron sus votos para reformar la Ley Penal Juvenil, que establece un incremento de siete a 15 años de pena máxima. Además, se designó que el juez podrá ordenar un internamiento de tres cuartas partes de lo establecido como pena de privación de libertad, respecto de cada delito, sin exceder la pena máxima. Esta reforma apenas llevó una semana como propuesta en la Asamblea Legislativa y se aprobó sin mayor consulta con otros actores.

Los sectores que estuvieron a favor a la reforma a la Ley fueron 75 votos a favor entre opositores y oficialistas.

Los actores involucrados en este caso y que jugaron una papel participativo fueron menores de edad, Presidente Mauricio Funes, diputados, jueces y magistrados de menores, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, la Fiscalía, representantes de Derechos Humanos, entre otros actores.

El momento coyuntural en que surgió este caso, fue en el marco de la decisión de reformar la Ley que surgió en medio de una ola de actos criminales constantes que involucraban en su mayoría a menores de edad. En los últimos años, grupos pandilleros, de jóvenes, habían estado involucrados en hechos delictivos, actos de extorsiones y asesinatos.

La policía atribuye que al menos un 70% de los homicidios y hechos delictivos en ese país corresponden a jóvenes. Según La Prensa Gráfica, medio de comunicación escrito de El Salvador reportó que la ola de violencia generada por la delincuencia común y crimen organizado ha dejado este año un promedio diario de 13 homicidios en el país.

Reportes de prensa señalan que el aumento de penas para los delitos cometidos por menores de edad, se produce en momentos en que han fracasado algunos juicios en contra de menores infractores ligados a las pandillas. Una de las principales pandillas son La Mara Salvatrucha (MS) y la Mara 18, están asentadas en barrios populares del Salvador.

Los procedimientos que se han desarrollado alrededor de este caso han sido exclusivamente sobre reformas a la Ley Penal Juvenil. La Asamblea Legislativa de El Salvador aprobó el alza a la pena máxima para menores que infrinjan la Ley. Tras el aval, se aumentó de siete a 15 años de internamiento para menores de 18 años.

Sin embargo varias Instituciones han rechazado la medida, por un lado, el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Integral

de la Niñez y la Adolescencia (ISNA), estima que esta resolución provocará que los menores internos pasen más años en los centros de readaptación y esto derive en un hacinamiento. Por otra parte, la Organización de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), criticó fuertemente dicha reforma e indicó que la el encierro no rehabilitará a los presidiarios.

Finalmente la Asamblea Legislativa aprobó elevar de siete a 15 años las penas a menores que cometan delitos graves, además la reforma aprobada señala que aquel que reclute a menores de edad para su ingreso a las agrupaciones ilícitas será sancionado con prisión de diez a quince años de prisión. Hay denuncias que las pandillas estarían reclutando menores de edad para que cometan los delitos, los que al ser capturados y procesados salen rápido de la cárcel.

En esta reforma también “acordó incluir una enmienda al artículo 25, para obligar a los jueces a publicar los rostros de los menores, y otra al 345 del Código Penal, para crear la nueva figura delictiva para los mayores que utilizan a menores de edad” (Periódico digital El Salvador www.elsalvadorahora.net).

El caso de El Salvador se lo puede evidenciar como un claro ejemplo de populismo penal, en la medida en que en primera instancia el Gobierno de Funes aplicó como medida para regular la delincuencia: el incremento de penas, el endurecimiento de los castigos, o propuestas de leyes que en efecto posteriormente este tipo de medidas ha sido insuficientes y limitadas para resolver el tema de inseguridad. Además la visualización de las Fuerzas Armadas para contrarrestar la delincuencia es otra de las aplicaciones utilizadas por el Gobierno de Funes y el 95% de la ciudadanía apoyaba tal iniciativa.

Por otra parte, el presidente Funes ha recurrido a una campaña mediática masiva para elevar la confianza de la ciudadanía y sobre todo para mantener su popularidad.

Alrededor de la comunicación y estrategias publicitarias, se han realizado varias propagandas en donde la Fuerza policial y militar ha estado operando para contrarrestar la problemática de inseguridad en ese país. El generar votos de confianza en las personas a través de las estrategias inmediatas para solucionar temas de inseguridad y delincuencia en el país, es una medida que nace de las autoridades como plan gubernamental y a la vez una estrategia política y un ejemplo de populismo penal.

Caso Colombia

Referendo sobre prisión perpetua para violadores de niños.

En 2008, una concejala de Bogotá promovió una reforma constitucional a través de la convocatoria a un referendo, que en Colombia se viabiliza por medio del apoyo de un número determinado de firmas de ciudadanos y el trámite de una ley - en el Congreso de la república - que convoque a la ciudadanía a un referendo, seguido por la revisión de la Corte Constitucional.

La propuesta de reforma constitucional tenía el propósito de que la carta magna permitiera la pena perpetua en prisión a quienes abusen o maltraten a los menores de 14 años o con discapacidad mental o física, por medio de la reforma de uno de sus artículos.

No obstante, esta iniciativa no tuvo un proceso fácil ya que una vez aprobada la ley que convocaba al referendo, en 2010 la Corte Constitucional la declaró inconstitucional. De allí que, al finalizar este mismo año, se inició de nuevo el trámite en el Congreso del proyecto de ley del referendo, subsanando los errores que a juicio de la corte se habían cometido.

Es importante anotar que en el transcurso de estos dos años, la mujer que en un inicio impulsó políticamente esta iniciativa pasó de concejala de la capital colombiana a senadora de la república. A este último cargo

de elección popular, la hoy senadora llegó debido a su campaña basada en la propuesta de cadena perpetua para violadores de niños.

Como la promotora y su agrupación ya habían recaudado las firmas para convocar a referendo y el aval de la registraduría nacional para proponerlo ante el Congreso, la iniciativa popular fue presentada de nuevo al poder legislativo por la senadora. Así, aunque para mayo de 2011, ésta iniciativa estaba en pleno proceso legislativo, el referendo sobre prisión perpetua a violadores de niños estaba en medio de una controversia en el país. Como actores visibles de la misma pueden ubicarse, por un lado, un instituto de estudios sobre derecho, un importante medio de prensa escrita de cobertura nacional y la Comisión Asesora para el Diseño de la Política Criminal del Estado Colombiano; y por otro, a la propia senadora.

Los primeros dudan de la eficacia de la prisión perpetua para disuadir a los violadores, y critican la medida ya que a su entender promueve impulsos de venganza en la sociedad y desconfían en acudir a “las masas” para este tipo de decisiones, lo que implica detenerse en el papel que están cumpliendo las instancias de justicia, pero también la concepción de la prevención y del castigo. Particular atención suscita la de Por último se llama a una reflexión sobre el sentido de ser más severos con el violador de un menor que con el asesino de un adulto o de un niño. El concepto de la comisión mencionada es explícito en afirmar que imponer la cadena perpetua a violadores y asesinos de niños es inviable porque representa una forma de “populismo punitivo” que “no resuelve los problemas de fondo de impunidad, reducción del delito y resocialización de los criminales”.

Por otro lado, la propia senadora defiende la iniciativa argumentando que es un referendo de iniciativa popular y que por lo tanto son los ciudadanos los que decidirán con su voto la continuidad de la prohibición de la prisión perpetua en Colombia con la excepción de que se comentan delitos atroces —como lo denomina— contra los niños.

Ecuador

La Consulta Popular

El 7 de mayo de 2011 los ecuatorianos vivieron un proceso electoral convocado el gobierno de Rafael Correa. Esta vez el objetivo fue una consulta popular cuyo contenido se estructuraba en 10 preguntas.

La primera pregunta planteó la posibilidad de enmendar el numeral 9 del artículo 77 de la Constitución de la República, incorporando un inciso que impida la caducidad de la prisión preventiva. El hecho estaría condicionado a la provocación por parte de la persona procesada o su procurador judicial. El mensaje expreso que la pregunta enviaba a los electores, era que esta medida aseguraba la posibilidad de sancionar las trabas, llamadas como irracionales, en la administración de la justicia por parte de juezas, jueces, fiscales, peritos o servidores de órganos auxiliares de la función judicial.

La propuesta firme de la enmienda constitucional se presentó como un anexo: Anexo 1.- Incorpórese a continuación del primer inciso al numeral 9 del artículo 77, uno que dirá: “La orden de prisión preventiva se mantendrá vigente y se suspenderá ipso jure el decurso del plazo de la prisión preventiva si por cualquier medio, la persona procesada ha evadido, retardado, evitado o impedido su juzgamiento mediante actos orientados a provocar su caducidad. Si la dilación ocurriera durante el proceso o produjera la caducidad, sea esta por acciones u omisiones de juezas, jueces, fiscales, defensor público, peritos o servidores de órganos auxiliares, se considerará que estos han incurrido en falta gravísima y deberán ser sancionados de conformidad con la ley.”

A finales del año 2008, el entonces Ministro de Gobierno Fernando Bustamante manifestó que “La inseguridad es solo una percepción generada por los medios...”. Esta declaración provocó reacciones por parte de los medios que acusaron al gobierno de no

enfrentar la creciente ola de violencia en el país que para el 2009 se había incrementado en comparación con los años anteriores de acuerdo a los indicadores que presentaban los índices de victimización por delincuencia. El tema de la inseguridad se posesionó en las agendas de los medios de difusión, principalmente de aquellos que mantenían evidente disputa con el gobierno.

En marzo de 2009 se publica en el Registro Oficial reformas al Código Penal aprobadas por la Asamblea, que convertían en contravenciones algunos delitos, el objetivo propuesto fue aliviar la congestión de la función judicial. Estos sucesos también generaron protestas mediáticas con la presunción de que estas medidas legislativas provocarían incremento en el índice de delincuencia debido al ablandamiento de las sanciones. El 20 de abril de 2009, el ex ministro de Gobierno, Gustavo Jalkh aseguró que el gobierno estaba empeñado en adecuar la infraestructura de las comisarías encargadas del juzgamiento de las contravenciones.

El 29 de marzo de 2010 se publican nuevas reformas al Código Penal, entre las cuales se sustituye el Art. 607 (reformado un año antes) donde se establece que únicamente el hurto de objetos cuyo valor no supere el 50% de una remuneración básica unificada del trabajador en general, será considerado contravención.

El discurso del gobierno sobre la percepción de inseguridad y sobredimensionamiento de los medios se transformó, y una de las primeras medidas fue declarar en estado de excepción, debido el alto índice delincencial a Guayaquil, Quito y Manta en septiembre de 2009, medida que se extendió hasta enero de 2010, año en el cual los índices de criminalidad habían aumentado en 6.5% desde el 2008. (Fuente gráfico IV.4. Victimización por delincuencia a través del tiempo).

Para diciembre de 2010 se hace público un plan de emergencia que contemplaba capacitación y mejoramiento de la Policía y de las Fuerzas Armadas; trabajo con gobiernos locales en la aplicación de medidas de segu-

ridad; la promulgación de nuevas leyes como el Código Penal y Procedimiento Penal; reformas al sistema de justicia; y mejoramiento de la rehabilitación social. En materia de seguridad se presentaban dos propuestas que fueron el Plan de Seguridad y Modernización de la Policía, y la Agenda de Seguridad Interna y Externa. (Fuente: Diario El Universo, domingo 16 de enero del 2011).

En este marco el gobierno presenta su propuesta de consulta popular, en la que al menos las dos primeras preguntas estaban relacionadas con el tema de la seguridad.

El argumento del gobierno se fundamentaba en su responsabilidad de diseñar medidas para contrarrestar la inseguridad, en este sentido propone que si el plazo de la prisión preventiva aumenta, ello influiría directamente para mejorar la seguridad. Este concepto estaba ligado a la idea de que los acusados diseñaban estrategias, junto con sus abogados, para dilatar los procesos y salir libres antes de que se dicte la sentencia respectiva. La tesis supone que los acusados que resultaban liberados por falta de dictamen judicial volvían a delinquir y que entre ellos existen “criminales tremendamente peligrosos que pueden salir a las calles” (Fuente: enlace sabatino No. 212 de 12 de marzo de 2011).

Además, las reformas propuestas incluyen la posibilidad de que se sancione como falta gravísima las acciones u omisiones de los funcionarios judiciales que produjeren retardo del proceso y la consecuente caducidad. El gobierno sostiene el argumento de que antes de la consulta popular, no existía la herramienta legal para constreñir a los jueces a acatar la ley y por ello es necesario un mecanismo de sanción.

En contraposición con ello, las organizaciones que abiertamente hacían campaña por el voto negativo sostenían que la inseguridad ciudadana no mejora sólo con el cambio normativo y que se trata de una ingenuidad política pensar que teniendo presos sin sentencia se logra disminuir el delito. Se explica además que los planes de seguridad incluyen

otros factores además del normativo y que la reforma propuesta en la consulta no contribuye en absolutamente nada a mejorar la seguridad ciudadana.

Los grupos de oposición consideraban que la propuesta del gobierno no ataca el verdadero problema que es la gestión de procesos, la capacitación a los miembros de la función judicial o la necesidad de reformas procesales. La oposición se mantenía en el argumento de que el encarcelar a la gente por un tiempo más largo sin sentencia no ayuda a combatir la delincuencia.

Los resultados preliminares emitidos el 19 de mayo de 2011 evidenciaron que en la primera pregunta el voto por el SÍ se imponía con un 50,462%, frente al 38,874% de votación que obtuvo el al NO. Fue la única pregunta en la que el proyecto del gobierno fue aprobado con más del 50% de votos válidos.

Independientemente de los resultados que se evidencien una vez que se ponga en ejecución la medida de enmendar la constitución en el caso de la prisión preventiva, podemos mencionar que el tema de la seguridad ciudadana se insertó en la agenda de la consulta popular y formó parte de las estrategias de campaña para atraer los votos de respaldo por el proyecto del gobierno. Este proyecto entre otras propuestas solicitaba la legitimación ciudadana para reorganizar la función judicial a través de un organismo transitorio conformado por representantes del ejecutivo, del legislativo y de la secretaría de participación; esto en contraste a las disposiciones constitucionales para constituir la función judicial eligiendo sus miembros por voto popular. Este tema fue catalogado como el núcleo de la consulta popular. □