

Enfoque de Seguridad Ciudadana y Derecho penal en Paraguay

Approach to Citizen Security and Criminal Law in Paraguay

Eduardo Royg Acha¹

Estefanía Acevedo²

Belén Barúa²

Jerutí Gómez²

Génesis Ocampos²

Francisco J. Rodríguez²

Artículo Recibido: 31/07/2018.

Aceptado para Publicación: 16/08/2018.

Resumen: Existen diferentes términos que hacen alusión al ámbito de la seguridad, situación que crea incertidumbre al tiempo de ajustar un vocabulario uniforme que verse sobre el tratamiento de la violencia y el delito como fenómenos limitantes de las libertades humanas. Algunos de los términos empleados son: seguridad interna, seguridad nacional, seguridad global, orden público, y seguridad ciudadana, entre otros. La Constitución Nacional del Paraguay utiliza el concepto de Seguridad Interna y no el de Seguridad Ciudadana siendo que a nivel internacional se recurre a este, como nuevo paradigma, el cual cuenta con el Derecho Penal como herramienta principal, competente desde la perspectiva represiva. El trabajo plantea como objetivos principales identificar un concepto general que suponga el abordaje de la violencia y el delito desde los enfoques preventivo y de persecución penal, y en consecuencia, analizar su vinculación con el Derecho Penal; mediante una investigación descriptiva con diseño documental, en atención que se recurre a la legislación paraguaya vigente y a la literatura; con la finalidad de caracterizar la seguridad, desde una perspectiva cualitativa. Se identifica, en efecto, el concepto de Seguridad Ciudadana; se analiza la función del Estado, en materia de seguridad, en las diferentes constituciones del Paraguay; y finalmente, se realiza un análisis en cuanto a la relación existente entre el Derecho Penal y la Seguridad Ciudadana.

Palabras clave: Seguridad ciudadana, Derecho Penal, Violencia, Delito.

Abstract: There are different terms that refer to the field of security, a situation that creates uncertainty at the time of adjusting a uniform vocabulary to be seen on the treatment of violence and crime as limiting phenomena of human freedoms. Some of the terms used are: internal security, national security, global security, public order, and citizen security, among others. The National Constitution of Paraguay uses the concept of Internal Security and not that of Citizen Security, which is used internationally as a new paradigm, which counts on Criminal Law as the main tool, competent from a repressive perspective. The work proposes as main objectives to identify a general concept that involves the approach of violence and crime from the preventive and criminal prosecution approaches, and consequently, analyze its connection with the Criminal Law; through a descriptive investigation with documentary design, in response to current Paraguayan legislation and literature; with the purpose of characterizing safety, from a qualitative perspective. In effect, the concept of Citizen Security is identified; the role of the State, in terms of security, in the different constitutions of Paraguay is analyzed; and finally, an analysis is made regarding the relationship between Criminal Law and Citizen Security.

Keywords: Citizen Security, Criminal Law, Violence, Crime.

¹ Docente de la cátedra de Derecho Penal II de la Universidad Americana. Agente Fiscal, Ministerio Público. E-mail: eduroyg1982@gmail.com

² Alumnos de la materia de Derecho Penal II de la carrera de Derecho de la Universidad Americana. Año 2018.1. Correos: estefaniaacevedo97@gmail.com; belen.barua@gmail.com; jeru.16gom@gmail.com; genesisdiana@gmail.com; fran23_rodriguez@hotmail.com.

INTRODUCCIÓN

La inseguridad impacta negativamente en el desarrollo humano, puesto que la violencia, el delito, y en consecuencia, el temor; limitan radicalmente las libertades de las personas en el desarrollo de su vida en sociedad, creando, a su vez, un ambiente de desconfianza en las instituciones públicas, cuyas funciones importen el trabajo de propiciar seguridad.

En Paraguay la legislación utiliza, generalmente, diferentes términos que hacen alusión al ámbito de la seguridad, situación que crea incertidumbre al tiempo de ajustar un vocabulario uniforme que verse sobre el tratamiento de la violencia y el delito como fenómenos limitantes de las libertades humanas. Algunos de los términos empleados son: seguridad interna, seguridad nacional, seguridad global, orden público, y seguridad ciudadana, entre otros.

En esa línea, se afirma que la Constitución Nacional de la República del Paraguay - artículo 9- regla lo relativo a la Libertad y Seguridad de las personas en los siguientes términos: *Toda persona tiene el derecho a ser protegida en su libertad y en su seguridad. Nadie está obligado a hacer lo que la ley no ordena ni privado de lo que ella no prohíbe. Por otra parte, utiliza conceptos como seguridad social, seguridad e higiene en el trabajo, seguridad personal y seguridad interna.* Este último juego de vocablos utiliza la Constitución en el apartado correspondiente a la Policía Nacional, razón por la cual constituye uno de los objetos de análisis.

A nivel internacional, la evolución de los Estados, de autoritarios a democráticos, transformó el concepto de seguridad, que se ocupaba inicialmente de garantizar un orden público, como expresión de fuerza y supremacía del Estado, más bien reactivo y sin reconocimiento de libertades; frente a lo que nos encontramos actualmente con la necesidad de que la sociedad civil intervenga como actor principal en la pretendida seguridad ciudadana, desde un doble enfoque: preventivo y punitivo.

A propósito, los principales conceptos tradicionales a los cuales la literatura en la materia recurre para referirse a la seguridad son los siguientes: seguridad nacional, con la premisa fundamental que afirma que la tendencia que prevalece en el escenario global es la conflictividad entre los Estados. La única forma de garantizar la supervivencia es a través de un balance de poder y de la disuasión.

La seguridad internacional, como segundo concepto, posee la premisa que afirma: que aunque pueda existir la conflictividad para los Estados, resulta más provechoso cooperar que hacer la guerra. Las instituciones pueden moldear el comportamiento de los Estados hasta el punto de limitar su accionar y propiciar la cooperación en materia de seguridad y defensa. El tercer concepto tradicional es el de seguridad global; con la siguiente premisa: la seguridad no solo consiste en la ausencia de amenazas, sino en una serie de condiciones de las cuales depende el bienestar material (Jaramillo Jassir, 2015).

El objetivo general de la presente propuesta intenta, en primer lugar, reconocer un concepto universal que suponga el abordaje de la violencia y el delito desde los enfoques: preventivo y de persecución penal, empleados de manera uniforme y constante. En cuanto a los objetivos específicos, se plantea analizar la vinculación e incidencia del derecho penal con la seguridad ciudadana.

En suma, el trabajo se realiza mediante un análisis descriptivo - comparativo de la legislación vigente y de la literatura obrante sobre seguridad, desde una perspectiva cualitativa; razón por la cual se identifica, en un primer apartado, el concepto de Seguridad ciudadana; en una segunda parte se analiza la función del Estado, en materia de seguridad, en las diferentes constituciones del Paraguay; y finalmente, se realiza un análisis en cuanto a la relación existente

entre el Derecho Penal y la Seguridad ciudadana, en función a su finalidad y al principio de intervención mínima de aquel.

Seguridad Ciudadana

Definir la seguridad en sociedades heterogéneas, complejas y habituadas a vivir con altas cuotas de incertidumbre, no es tarea sencilla. Más aún, si la definición debe proveer grados suficientes de racionalidad, para entregar una orientación adecuada a aquellas políticas gubernamentales, que inciden en aspectos tan importantes como una pertenencia integrada y sin zozobras de los ciudadanos en la vida social y política del país (Escobar, Muniz, Sanseviero, Saín, Zacchi, 2004).

La gama de vocablos utilizados para hacer alusión a la prevención y control de la violencia y del delito es variada, razón por la cual se hace difícil distinguir los elementos constitutivos de unos u otros términos utilizados, dado que la expresión seguridad necesariamente debe ir acompañada de otra para ajustar su sentido. Es así que, se utilizan comúnmente las locuciones de seguridad interna, seguridad ciudadana, seguridad personal, seguridad humana, y otras; las cuales originan confusión al tiempo de su indistinto empleo.

Por tanto; a continuación se analizan los presupuestos de algunas de ellas, partiendo de parámetros objetivos como el órgano competente o rector, si la perspectiva que incluye el concepto es preventiva y/o punitiva, si se prevé la participación de la sociedad civil, etcétera.

Así pues, en el ámbito nacional, el ordenamiento jurídico utiliza el concepto de seguridad interna, recogido por la Constitución Nacional en el Artículo 175, *De la Policía Nacional*, al referirse a ésta como una institución profesional, no deliberante, obediente, organizada con carácter permanente y en dependencia jerárquica del órgano del Poder Ejecutivo encargado de la seguridad interna de la Nación.

El texto constitucional determina la misión de la Policía Nacional, en los siguientes términos: preservar el orden público legalmente establecido, así como los derechos y la seguridad de las personas y entidades y de sus bienes; ocuparse de la prevención de los delitos; ejecutar los mandatos de la autoridad competente y, bajo dirección judicial, investigar los delitos; razón por la cual se afirma que abarca ámbitos de prevención de delitos y de persecución de los hechos punibles.

La Ley 1337/1997, *De Defensa Nacional y de Seguridad Interna*, la cual debería aplicar los lineamientos constitucionales, establece bases jurídicas orgánicas y funcionales del sistema de planificación, coordinación, ejecución y control tendientes a salvaguardar la seguridad interna; y prescribe que la seguridad interna es competencia exclusiva del Estado.

Al respecto, el artículo 37 precisa el alcance de la seguridad interna, en los siguientes términos: *“A los efectos de la presente ley se entenderá por seguridad interna la situación de hecho en la cual el orden público está resguardado, así como la vida, la libertad y los derechos de las personas y entidades y sus bienes, en un marco de plena vigencia de las instituciones establecidas en la Constitución Nacional.”*

El mismo cuerpo legal señala que la seguridad interna implica el empleo de elementos humanos y materiales de los organismos encargados de su salvaguarda; dentro del ámbito espacial que corresponde al territorio de la República del Paraguay, sus aguas jurisdiccionales y su espacio aéreo.

En consecuencia, del detenido análisis de las bases jurídicas establecidas en materia de seguridad por el ordenamiento jurídico paraguayo, se puede afirmar que el concepto de seguridad interna es incorporado por la Constitución Nacional del año 1992, y su alcance es

definido por la Ley 1337/1997. Según este concepto, la seguridad interna posee como uno de sus componentes el orden público, en un marco de plena vigencia de las instituciones establecidas en la Constitución Nacional, pero no incluye, como actor, soporte de su observancia, a la sociedad civil.

Nótese que la ley no siguió la misma línea constitucional, en la cual se marca la visión de prevención de los hechos punibles, como competencia policial; y antes bien, hace hincapié en el orden público, con tinte autoritario, de exclusividad del Estado, con un enfoque disuasivo basado en la fortaleza de las instituciones que lo componen. Igualmente, en ninguno de los textos -constitucional y legal- se habla de la necesidad de contar con la participación de la sociedad civil ni en la construcción de políticas públicas ni en el control de su ejecución.

Ni la Constitución Nacional ni la legislación, referidas, contienen el concepto de Seguridad Ciudadana; el cual, antes bien, es recurrido en instrumentos de menor rango, como lo son el documento Base de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana del año 2010, y la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana, del año 2013; propios del Ministerio del Interior, órgano rector de políticas públicas en materia de seguridad en el Paraguay.

A propósito, la literatura es uniforme al referirse a los presupuestos de la Seguridad Ciudadana, la cual cuenta con dos enfoques, el primero, que se basa fundamentalmente en el castigo a los delincuentes, es decir, que una vez que se ha cometido un ilícito entra el aparato del Estado para detener a los delincuentes, en el mejor de los casos, y enviarlos a la cárcel; sin embargo, el daño ya está hecho. En tanto que el segundo enfoque se centra en las causas que originan la delincuencia, para promover el entendimiento de las fuentes de violencia e incentivar acciones de prevención como políticas públicas, programas de atención a grupos vulnerables, entre otros. La prevención se constituye como una de las principales armas en contra del crimen organizado (Estrada Rodríguez, 2013).

En efecto, el mismo autor reseña que las experiencias en América Latina, en Brasil principalmente, muestran que incorporar a los ciudadanos en las tareas de prevención y rescate de los barrios son el mejor ejemplo de gobernanza y de control por parte de las autoridades con el apoyo de los propios pobladores, incorpora a la prevención el rescate de la cohesión social como un elemento preventivo.

Según se refiere, el concepto de seguridad ciudadana se difundió ampliamente en Latinoamérica a finales de la década de los 90, concurrentemente con una percepción cada vez más generalizada de que la región se encontraba asediada por el crimen y la inseguridad, y que esta nueva ola de violencia era diferente a las formas hegemónicas de violencia del pasado en el sentido de que no representaba una amenaza contra los Estados o los gobiernos sino que principalmente afectaba las vidas cotidianas de los ciudadanos (Rodgers, 2013).

Señala, Rodgers, que este enfoque marcaba un cambio radical con respecto a las políticas estatales o nacionales de seguridad al enfatizar en la calidad de vida y la dignidad humana y el concepto político clave de seguridad ciudadana fue reconceptualizado y vinculado con otros conceptos tales como la libertad y los derechos universales. En la misma línea, se indica que en este nuevo orden, la policía debe quedar integrada a los nuevos modelos descentralizados que parten de la municipalidad y promueven la participación de actores de la sociedad civil (Pérez, 2011).

En la misma línea, se sostiene que la seguridad ciudadana es un tema nuevo. Rompe con el paradigma tradicional que postula al Estado como el garante de la fuerza y la seguridad pública; actualmente se plantea un nuevo “pacto social” para construir un esquema de

participación ciudadana y garantizar medidas preventivas que aminoren y disminuyan la inseguridad y la violencia (Gutiérrez Linares, 2015).

Tal es así que, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 2009) trazó límites objetivos respecto al concepto de Seguridad Ciudadana al mencionar que la base de las obligaciones exigibles al Estado se encuentran en un plexo normativo que exige la garantía de derechos particularmente afectados por conductas violentas o delictivas, cuya prevención y control es el objetivo de las políticas sobre seguridad ciudadana.

En definitiva, se puede afirmar que la Seguridad Ciudadana, como concepto actual y de utilización uniforme, posee los siguientes elementos constitutivos: el órgano rector es la Policía; posee componentes preventivo y de persecución penal (represivo); adopta una funcionalidad descentralizada, permeando la competencia en las municipalidades y en gobiernos locales; y, la sociedad civil participa en su ejecución como actor clave.

Por otra parte, existen otros conceptos, utilizados con menor frecuencia, pero que también se suman al catálogo de vocablos que aluden a la seguridad. No obstante, según la literatura consultada, se verifican, en general, criterios difusos y no estrictamente vinculados con la violencia y el delito. Estos son la seguridad personal y la seguridad humana.

La seguridad personal (Human Security Concepts and Implications, 2007) atendería amenazas atribuidas a percepciones y miedos individuales; por ejemplo, el miedo a perder el acceso a los servicios de salud en el proceso de reforma del seguro de salud, o el miedo a perder el empleo en el proceso de reestructuración contribuye a niveles personales de inseguridad.

De la misma manera, abarcan también las amenazas por parte del Estado a través de la tortura física, amenazas de otros Estados, terrorismo internacional o transfronterizo, de otros grupos (conflictos étnicos o religiosos) y de personas o pandillas, la violencia doméstica, la violencia contra niños (abuso, prostitución, trabajo) e incluso de violencia en contra de uno mismo (suicidio o abuso de drogas).

Finalmente, la seguridad humana consiste en la protección de la esencia vital de las vidas humanas de una forma que realce las libertades y la plena realización del ser humano. Seguridad humana significa proteger las libertades fundamentales: libertades que constituyen la esencia de la vida. Significa proteger al ser humano contra las situaciones y las amenazas críticas (graves) y omnipresentes (generalizadas). Significa utilizar procesos que se basan en la fortaleza y las aspiraciones del ser humano. Significa la creación de sistemas políticas, sociales, medioambientales, económicos, militares y culturales que en su conjunto brinden al ser humano las piedras angulares de la supervivencia, los medios de vida y la dignidad (Commission on Human Security: Human Security Now, 2003).

Se habla, en efecto, de un concepto general cuyo ámbito absorbe al de seguridad interna, por lo tanto, al de orden público, y, además, al de seguridad ciudadana. El Informe del año 1994 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, sobre Desarrollo Humano - IDH (Human Development Report. New Dimensions of Human Security, 1994) sintetiza las amenazas a la seguridad humana en siete componentes:

- La seguridad económica: la amenaza principal es la pobreza. Requiere de una renta básica garantizada (ya sea de trabajo productivo y remunerado a través del empleo o de redes de seguridad social financiado por el Gobierno).
- La seguridad alimentaria: las amenazas son el hambre y la hambruna. Requiere que todas las personas en todo momento tengan acceso físico y económico a los alimentos básicos.

- La seguridad sanitaria: las amenazas incluyen lesiones y enfermedades. Requiere el acceso a la atención médica y los servicios de salud, incluida la planificación familiar segura.
- La seguridad ambiental: las amenazas son la contaminación, la degradación ambiental y el agotamiento de recursos. Requiere un entorno físico saludable, la seguridad de la degradación de los ecosistemas locales, de la contaminación del aire y del agua, de la deforestación.
- La seguridad personal: las amenazas son diversas formas de violencia. Requiere la seguridad frente a la violencia física y otras amenazas.
- Seguridad de la comunidad: la amenaza es para la integridad de la diversidad cultural. Requiere la seguridad contra prácticas tradicionales opresivas, el tratamiento de mujeres con dureza, la discriminación contra los grupos étnicos o indígenas y refugiados, la rebelión de grupo y los conflictos armados.
- Seguridad política: la amenaza es la represión política. Exige respeto a los derechos humanos, la protección ante las dictaduras militares o el abuso, la represión política o estatal, la tortura, los malos tratos o la desaparición, detención y encarcelamiento político.

Estado y Seguridad en las constituciones de la República

El tratamiento de la seguridad, entendida como producto de la intervención multidisciplinaria del Estado que permite que la sociedad ejerza plenamente sus derechos, sin limitaciones propiciadas por factores como la violencia y el delito; a nivel constitucional tuvo un desarrollo claramente evolutivo en cuanto a sus presupuestos y en concordancia directa al tipo de gobierno que regía durante su vigencia.

1. La Constitución de 1813 contemplaba el *“Plan de gobierno presentado al segundo congreso del Paraguay por el doctor Francia y aprobado por aclamación en la sesión de 12 de Octubre 1813 (Reunido en la Merced)”*; y consagraba: *“De consolidar la unión y precaver cualquiera desavenencia en lo ulterior, hemos formado de común acuerdo el siguiente reglamento de gobierno. Señor: Cumpliendo con lo ordenado por V.M. y teniendo en consideración las precisas circunstancias con el justo fin.”*

Esta constitución, en su artículo 1, señalaba que continuarán en el gobierno superior de la provincia solamente los dos ciudadanos, don Fulgencio Yegros, y don José Gaspar de Francia, con la denominación de Cónsules de la República del Paraguay y se les confiere la graduación y honores de brigadieres del ejército, de que se les librerá despacho firmado del presidente actual del congreso, secretario y sufragantes de actuación con el sello del gobierno.

En ese mismo contexto, el Artículo 2 del cuerpo normativo establecía que estas personas usarán por divisa de la dignidad consular el sombrero orlado con una franja azul con la escarapela tricolor de la República, y tendrán jurisdicción y autoridad en todo igual, la que ejercerán unidamente y en conformidad. Por consecuencia, todas las providencias de gobierno se expedirán firmadas por los dos.

En lo pertinente al ámbito de seguridad, el artículo 3, disponía brevemente: *“Su primer cuidado será la conservación, seguridad, y defensa de la República con toda la vigilancia, esmero y actividad que exigen las presentes circunstancias.”*

2. La Constitución de 1844, denominada *“Ley que establece la Administración Política de la República del Paraguay”*; en el título VII, De las atribuciones del Presidente de la República, artículo 8, estipulaba básicamente: *“Provee a la seguridad interior y exterior de la República.”*

Por su parte, el Artículo 30, regía: *“Todos los ramos de obras públicas, caminos, postas, correos, establecimientos de educación primaria y científicos, costeados por los fondos de la Nación: todos los objetos y ramos de hacienda y policía, son de la suprema inspección y resorte del Presidente de la República.”*

3. La Constitución Nacional de 1870, en el Capítulo VIII, Atribuciones del Congreso, artículo 72, establecía: Corresponde al Congreso: *“... 13°. Proveer a la seguridad de las fronteras, conservar el trato pacífico con los indios o promover la conversión de ellos al cristianismo y a la civilización.”*

4. La Constitución Nacional del Paraguay de 1940, refiere respecto de la seguridad, lo siguiente:

El Artículo 36 señala *“Los extranjeros gozan dentro del territorio de la República de los derechos civiles del ciudadano, de acuerdo con las leyes reglamentarias de su ejercicio; pueden ejercer su industria, comercio o profesión, poseer bienes raíces, testar y casarse. Si atentaren contra la seguridad de la República o alteraren el orden público, el Gobierno podrá disponer su expulsión del país, de conformidad con las leyes reglamentarias. Los extranjeros no están obligados a admitir la ciudadanía.*

Igualmente, el Artículo 37 disponía: *“Comete traición a la Patria el que se une a los enemigos de ella, tomando las armas o ayudándolos, o atente de alguna manera contra la independencia y seguridad de la República del Paraguay”.*

Finalmente, el Artículo 52 regulaba sobre el Estado de Sitio, en los siguientes términos: *“Si sobreviene alguna amenaza grave de perturbación interior o conflicto exterior que pueda poner en peligro el ejercicio de esta Constitución y a las autoridades creadas por ella, el Presidente de la República declarará en estado de sitio una parte o todo el territorio de la República, con cargo de dar cuenta a la Cámara de Representantes. Durante el estado de sitio, el Presidente de la República podrá ordenar el arresto de las personas sospechosas. Podrá también trasladarlas de un punto a otro de la República, salvo que ellas prefieran salir fuera del país. Una ley reglamentará la aplicación del estado de sitio para la defensa del orden y de la seguridad de la República”.*

5. La Constitución Nacional de 1967, a su vez, regulaba en el Capítulo IV, Disposiciones Generales, Artículo 45, cuanto sigue: *“La preservación del orden público, la seguridad de las personas y sus bienes, y la prevención de los delitos, estarán a cargo de una policía cuya organización y atribuciones serán reglamentadas por ley.”*

6. La Constitución Nacional de 1992 regula en el Capítulo II, De la Libertad, en el Artículo 9, De la libertad y de la seguridad de las personas, regula: *“Toda persona tiene el derecho a ser protegida en su libertad y en su seguridad. Nadie está obligado a hacer lo que la ley no ordena ni privado de lo que ella no prohíbe.”*

Finalmente, el Artículo 175, De la Policía Nacional, señala: *“La Policía Nacional es una institución profesional, no deliberante, obediente, organizada con carácter permanente y en dependencia jerárquica del órgano del Poder Ejecutivo encargado de la seguridad interna de la Nación.*

Dentro del marco de esta Constitución y de las leyes, tiene la misión de preservar el orden público legalmente establecido, así como los derechos y la seguridad de las personas y entidades y de sus bienes; ocuparse de la prevención de los delitos; ejecutar los mandatos de la autoridad competente y, bajo dirección judicial, investigar los delitos. La ley reglamentará su organización y sus atribuciones.

El mando de la Policía Nacional será ejercido por un oficial superior de su cuadro permanente. Los policías en servicio activo no podrán afiliarse a partido o a movimiento político alguno, ni realizar ningún tipo de actividad política.

La creación de cuerpos de policía independientes podrá ser establecida por ley, la cual fijará sus atribuciones y respectivas competencias, en el ámbito municipal y en el de los otros poderes del Estado.”

Nótese que, del recuento de información del derecho positivo constitucional que rigió en Paraguay, la seguridad tuvo un proceso de formación normativa en la cual progresivamente variaron sus elementos constitutivos, desde la instancia rectora y enfoque otorgado por cada una de los cuerpos normativos, hasta los presupuestos que componen su alcance.

Después de la guerra grande, por ejemplo, la Constitución Nacional de 1870 estableció que la competencia de proveer seguridad era propia del Congreso, como una de sus atribuciones, expropiando de esa manera la función asignada hasta ese entonces al Presidente. Esta disposición resulta descriptiva de la situación política y social vivida en ese momento histórico, cuyo enfoque se daba en las fronteras y no en la delincuencia común.

Además, se afirma que la evolución constitucional del ámbito de la seguridad en Paraguay se relacionó íntimamente con el tipo de gobierno existente, dado que en los modelos en los cuales el Poder Ejecutivo concentraba el poder, el Presidente, en consecuencia, también ejercía el control sobre el orden público interno. No obstante, respecto al modelo de gobierno democrático, la seguridad siempre fue regida por un órgano profesional sometido al imperio de la ley.

A propósito, la Constitución Nacional de 1813 disponía que los Cónsules de la República del Paraguay, con graduación y honores de brigadieres del ejército, eran los que tendrían como primer cuidado la seguridad de la República; sin descripción de sus elementos constitutivos. En cambio, la Constitución de 1844 estableció que el Presidente de la República era el que debía proveer a la seguridad interior y exterior de la República; también sin definir su alcance.

La Constitución Nacional de 1870, atribuía al Congreso la misión de proveer a la seguridad de las fronteras, sin hacer mención alguna respecto al concepto de seguridad interna o a la participación de los miembros de la sociedad civil en ese menester. Ahora, en la Constitución Nacional de 1940, la referencia respecto de la seguridad se enfocó estrictamente en los extranjeros, en los siguientes términos: “... *Si atentaren contra la seguridad de la República o alteraren el orden público, el Gobierno podrá disponer su expulsión del país...*”.

Por su parte, la Constitución Nacional de 1967 regulaba que la preservación del orden público, la seguridad de las personas y sus bienes, y la prevención de los delitos, estarán a cargo de una policía cuya organización y atribuciones serán reglamentadas por ley; sin definir elementos constitutivos a tener presentes para su regulación legal. La regulación constitucional introduce conceptos como orden público, seguridad de las personas, prevención de los delitos y la figura de la policía como órgano rector de estas competencias.

Esta constitución fue solvente en su normativa, dada la importancia otorgada al campo de la seguridad, puesto que introdujo conceptos y definió a la policía como órgano competente en el área, cuya organización y atribuciones debían ser reglamentadas por ley, fórmula repetida por la Constitución Nacional de 1992.

En último lugar, la Constitución Nacional de 1992, vigente, establece que la Policía Nacional es la institución que depende jerárquicamente del órgano del Poder Ejecutivo encargado de la seguridad interna de la Nación y define que su misión, respecto de tal encargo,

abarca la preservación del orden público, de los derechos, de la seguridad de las personas y de las entidades; y de sus bienes.

Además, establece que la Policía Nacional es la institución que debe ocuparse de la prevención de los delitos; ejecutar los mandatos de la autoridad competente y, bajo dirección judicial, investigar los delitos y, finalmente, define que el mando de la Policía Nacional será ejercido por un oficial superior de su cuadro permanente y que los policías en servicio activo no podrán afiliarse a partido o a movimiento político alguno, ni realizar ningún tipo de actividad política.

La estructura orgánica propuesta por la Constitución Nacional de 1992 sugiere que el órgano del cual depende la Policía Nacional deba establecer las políticas públicas en materia de seguridad para su ejecución operativa por parte de la dependencia policial. Por tanto, se afirma que este órgano, el Ministerio del Interior, ejerce la conducción política del esfuerzo nacional de policía para coordinar el accionar de las demás instancias involucradas en pos a la seguridad ciudadana, no obstante, en ninguna de las constituciones se da participación a la sociedad civil en dicho menester.

Seguridad y Derecho Penal

En el análisis de los elementos constitutivos de la Seguridad Ciudadana se distinguen ineludiblemente las variables: violencia y delito, las cuales se hallan íntimamente relacionadas con la función del Derecho Penal, y por tanto con las teorías de la pena, dado que toda teoría de la pena es una teoría de la función que debe cumplir el Derecho Penal (Bacigalupo, 2007). Por tanto, se afirma que el Derecho Penal es una herramienta para propiciar seguridad ciudadana y habrá que considerar si es la principal.

A ese respecto, la Constitución Nacional, artículo 20, hace alusión al objeto de las penas privativas de libertad tendrán por objeto la readaptación de los condenados y la protección de la sociedad, esta disposición se aplica nuevamente en el Código Penal en el artículo 3, Principio de prevención, el cual determina la función de las sanciones penales, en el siguiente sentido: *“...tendrán por objeto la readaptación de los condenados y la protección de la sociedad.”*

Es así que, la premisa que tiene que ver con la readaptación de los condenados posee un doble enfoque, el que se centra en la persona, participante de un hecho punible, con la finalidad de reeducarlo, en observancia a lineamientos de dignidad humana y derechos humanos; e indirectamente con la pretensión de evitar que aquel cometa nuevos hechos punibles atentatorios contra bienes jurídicos de la sociedad.

En cambio, la segunda proposición legal marcada como objeto de las sanciones penales, protección de la sociedad, se encuentra directamente ligada con la seguridad de las personas que forman parte de la sociedad, en el intento de evitar que los derechos se vean afectados por conductas violentas o delictivas.

A propósito, el Código Penal señala en su artículo 39, sobre el objeto y bases de la ejecución de la pena privativa de libertad, nuevamente: *“...promover la readaptación del condenado y la protección de la sociedad.* En el inciso 2º del mismo artículo se establece que durante la ejecución de la pena privativa de libertad, se estimulará la capacidad del condenado para responsabilizarse de sí mismo y llevar una vida en libertad sin volver a delinquir.

Queda patente, entonces, que el interés del Estado, a través del Derecho penal, es evitar que se realicen otros delitos por parte de los ya sancionados por la comisión de hechos punibles. Es más, se señala que cuando la personalidad del condenado lo permita, el Estado tiene la

obligación de disminuir las restricciones de su libertad y fomentar la relación del condenado con el mundo externo, siempre que sirva para lograr la finalidad de la ejecución de la pena.

La redacción legal modificada del artículo 3 del Código Penal contenía una descripción por demás precisa sobre el objeto de las sanciones penales, la cual abarcaba la protección de los bienes jurídicos y la readaptación del autor a una vida sin delinquir. Esto es así dado que cada tipo legal descrito en el Código Penal contiene detrás una norma de conducta fundada, a su vez, en bienes jurídicos; los cuales representan en su conjunto los valores sociales que el derecho debe proteger para obtener, finalmente, seguridad ciudadana.

No está demás mencionar que la competencia estatal de la seguridad ciudadana se halla diseminada en el sector público -desde sus enfoques preventivo y represivo o de persecución penal- y abarca a los tres poderes del Estado. El Poder Legislativo, que sancionará las leyes que regularán la materia; el Poder Ejecutivo, de quien depende el Ministerio del Interior y la Policía Nacional, como órganos rectores en materia de seguridad ciudadana; y el Poder Judicial, en conjunto con el Ministerio Público, que se encargarán de la ejecución de la ley penal.

Varias son las instituciones públicas cuyas competencias inciden directa e indirectamente en propiciar seguridad ciudadana, por tanto, las decisiones político - criminales se deberían establecer a partir de una coordinación interinstitucional *ex ante* para la definición, con sustento legal, de las políticas públicas en seguridad ciudadana y *ex post* para la aplicación de esas políticas de manera uniforme por las instituciones involucradas.

Así pues, se concluye que la Seguridad Ciudadana y el Derecho Penal son disciplinas estrechamente vinculadas, puesto que el objetivo del primer concepto involucra la creación de un estado social deseable en el cual los ciudadanos puedan ejercer sus derechos sin incidencia del fenómeno de la delincuencia, e incluye los enfoques preventivo y represivo (persecución penal), con participación de la sociedad civil.

Por otro lado, la finalidad del Derecho Penal es la protección de bienes jurídicos desde la perspectiva reactiva, la cual, a través de la persecución penal, intenta proteger a la sociedad de la ocurrencia de hechos punibles, y a su vez, resocializar a los condenados, quienes no deberían volver a delinquir; por lo tanto, se afirma que el Derecho Penal es solo una herramienta con que cuenta la Seguridad Ciudadana para lograr su finalidad

Los ámbitos: preventivo y reactivo se hallan cubiertos por el concepto de Seguridad Ciudadana, razón por la cual se afirma que uno de los instrumentos con que cuenta para alcanzar su misión es el Derecho Penal, en atención a que este no posee incidencia directa en el campo de la prevención de delitos sino más bien en el de reacción, cuando un bien jurídico ya fue menoscabado.

Finalidad del Derecho penal y teoría de las penas

El Derecho Penal tiende a evitar determinados comportamientos sociales que se reputan indeseables, acudiendo para ello a la amenaza de imposición de distintas sanciones para el caso de que dichas conductas se realicen; es así que se caracteriza por prever las sanciones en principio graves -las penas y las medidas de seguridad-, como forma de evitar los comportamientos que juzga especialmente peligrosos -los delitos- (Mir Puig, 1996).

La imposición de estas sanciones, según la legislación de que se trate, importa la aplicación de mecanismos que buscan resultados generales o específicos, es decir, que apuntan a la sociedad, en general, o bien al involucrado exclusivamente; y cuyos efectos se focalizan en la prevención, o bien en la producción de un mal al ofensor, por haber realizado un hecho punible.

Al respecto, se clasifican en tres los grupos de teorías de las sanciones penales: las teorías absolutas, las relativas y las de la unión. Las teorías absolutas, afirman que las sanciones penales serán legítimas si se constituyen en la retribución de una lesión cometida culpablemente, legitiman la pena siempre que sean justas. La necesidad se funda en la producción de un mal al participante de un hecho punible que compense el mal que ha causado anteriormente. No se le da utilidad a la pena. Los referentes de estas teorías son Kant y Hegel.

En cuanto a las teorías relativas, en general, pretenden legitimar las sanciones penales mediante la obtención de un determinado fin. Se habla, entonces, de legitimar las penas y medidas al dotarles de utilidad, la cual posee un doble enfoque: la intimidación a la generalidad o al tratamiento exclusivo del autor del hecho punible cometido para evitar una reincidencia. Así pues, en el primer caso se busca inhibir impulsos delictivos de autores potenciales indeterminados, teoría preventivo-general de la pena, y, en el segundo caso, estamos frente a la teoría preventivo-especial o individual de la pena (Bacigalupo, Manual de Derecho Penal. Parte General, 1996).

Finalmente, existe otro grupo de teorías, denominado Teorías de la Unión, las cuales intentan combinar los principios legitimantes de las penas y medidas en las teorías estudiadas. En otras palabras, proponen argumentar la coexistencia de los postulados de retribución y prevención que se darían simultáneamente, por tanto, son justas y útiles.

En la actualidad, según Bacigalupo, los juristas del derecho penal, tanto en la teoría como en la práctica, solo pueden trabajar con una serie de criterios justificantes o legitimantes de la pena en distintos momentos de su dinámica: el momento de la amenaza, de la aplicación y de la ejecución. Roxin ha propuesto, en efecto, una concepción "dialéctica" de la pena, "en la medida en que acentúa la oposición de los diferentes puntos de vista y trata de alcanzar una síntesis". En el momento de la amenaza, el fin de la pena es la prevención general; en el de la determinación de la pena, los fines preventivos son limitados por la medida de la gravedad de la culpabilidad; y en el momento de la ejecución, adquieren preponderancia los fines resocializadores (prevención especial).

Intervención mínima del Derecho Penal

La función del Derecho Penal no es legitimar el poder punitivo sino contenerlo y reducirlo, elemento indispensable para que el Estado de Derecho subsista y no sea reemplazado brutalmente por un Estado totalitario (Zaffaroni, 2006). Esta aseveración revela el verdadero sentido de un Derecho Penal sin limitaciones, utilizado como única herramienta para propiciar seguridad ciudadana.

En ese contexto, se podría afirmar que el efecto final resultante se daría con la vulneración regular de derechos fundamentales de la sociedad civil y la consecuente constitución de un estado absolutista que apuntaría a la refundación de un Derecho Penal de autor por sobre el de acto; con el fundamento del Estado seguro.

De hecho, la acentuación del protagonismo del Derecho Penal, entendido como la punición de más conductas y el incremento de los marcos penales, también interfiere en la libertad con que deberían gozar las personas en un determinado territorio, en el ejercicio pleno de sus derechos, sin embargo, en este caso, el menoscabo sería propiciado por el Estado, el cual no se autoimpone restricciones en su facultad sancionatoria.

Tal es así que, Roxin afirma que la protección de bienes jurídicos no se realiza solo mediante el Derecho penal sino que a ello ha de cooperar el instrumental de todo el ordenamiento jurídico. El Derecho penal sólo es incluso la última de entre todas las medidas protectoras que

hay que considerar, es decir que solo se le puede hacer intervenir cuando fallen otros medios de solución social del problema -como la acción civil, las regulaciones de policía o jurídico-técnicas, las sanciones no penales, etc. Por ello se denomina a la pena como la "última ratio de la política social" y se define su misión como protección subsidiaria de bienes jurídicos (Roxin, 1997).

Este autor reconoce la naturaleza fragmentaria del Derecho penal y asegura que no todos los bienes jurídicos podrían ser protegidos en la misma medida por aquel sino solo una parte de ellos. Incluso, de los abarcados por el Derecho penal, no todos tienen una protección general. El patrimonio, por ejemplo, es uno de los bienes jurídicos protegidos, no obstante, solo frente a determinadas formas de ataque, proposición conteste a lo regulado por el Código Penal paraguayo en el Capítulo III, Hechos Punibles contra el Patrimonio.

Bacigalupo, en el mismo sentido, resalta la función del Derecho penal en la protección de bienes jurídicos en los siguientes términos: *"Esta función no es, por supuesto, exclusiva del derecho penal, sino que este la comparte con todo el ordenamiento jurídico. Lo que diferencia al derecho penal de otros sectores del ordenamiento jurídico es que este dispone de los medios más poderosos del Estado para alcanzar su objetivo: la pena y las medidas de seguridad."*

Para Mir Puig, la pena no es, pues, ineficaz, aunque no sea tan eficaz como a veces se cree. Este autor afirma que la pena no es tampoco la panacea para los males sociales. Por el contrario, la pena solo debe ser utilizada cuando no existe a disposición ningún otro medio más eficaz o menos lesivo para los derechos del ciudadano: la pena ha de ser la última ratio.

En resumidas cuentas, en la búsqueda de la aludida seguridad ciudadana, se deberían tener presentes otras herramientas más allá del Derecho Penal, el cual debería ser empleado exclusivamente cuando ya se han afectado bienes jurídicos, es decir, cuando se traspasaron las barreras preventivas establecidas por el Estado desde la perspectiva de la seguridad ciudadana, y en casos suficientemente importantes para su empleo fundamentado, necesario y racional.

CONCLUSIONES

En función a los objetivos establecidos en el presente trabajo surge que el paradigma de la seguridad ha atravesado contextos diversos en los cuales el papel del Estado se focalizaba en la problemática del momento vivido; desde Seguridad Nacional, modelo que atendía principalmente el escenario global y la conflictividad entre los Estados, hasta la actualidad, con el modelo de Seguridad Ciudadana, en el cual se acepta la participación ciudadana en tareas de prevención de la violencia y el delito. Estos cambios de paradigmas poseen, en esencia, su origen en el desarrollo de la democracia participativa, con perspectiva de derechos humanos, pero sin perder de vista que la función principal del Estado es garantizar la paz y el bienestar social.

Un primer acercamiento al concepto de Seguridad Ciudadana sugiere que su estructura surge a partir de las obligaciones exigibles al Estado, fundadas en el Derecho positivo, que tienden a garantizar a la sociedad el ejercicio libre de sus derechos sin incidencia de conductas violentas ni delictivas, cuya prevención y control son su objetivo. Ahora bien, sus notas esenciales son las siguientes: el órgano rector es la Policía Nacional; posee componentes preventivo y de persecución penal (represivo); adopta una funcionalidad descentralizada, permeando la competencia en las municipalidades y en gobiernos locales; y, la sociedad civil participa en su ejecución como actor clave.

En el plano local, del recuento de las constituciones nacionales que rigieron en Paraguay, se podría afirmar que la seguridad tuvo un proceso de formación normativa en la cual progresivamente variaron sus elementos constitutivos, desde la instancia rectora y enfoque

otorgado por cada una de los cuerpos normativos, hasta los presupuestos que componen su alcance. La Constitución Nacional de 1967 introdujo conceptos en materia de seguridad y definió a la policía como órgano competente en el área, cuya organización y atribuciones debían ser reglamentadas por ley. Esta fórmula fue repetida por la Constitución Nacional de 1992.

El concepto de Seguridad Interna es el empleado por la Constitución Nacional vigente, y su alcance es definido por la Ley 1337/1997. Según esta ley, la Seguridad Interna posee como uno de sus componentes el orden público, en un marco de plena vigencia de las instituciones establecidas en la Constitución Nacional, pero no incluye, como actor, soporte de su observancia, a la sociedad civil. En ninguna de las constituciones se otorgó participación a la sociedad civil ni empleó el concepto de Seguridad Ciudadana.

En el análisis de los elementos constitutivos de la Seguridad Ciudadana se distinguen ineludiblemente las variables: violencia y delito, las cuales se hallan íntimamente relacionadas con la función del Derecho Penal, y por tanto con las teorías de la pena; por tanto se concluye que la Seguridad Ciudadana y el Derecho Penal son disciplinas estrechamente vinculadas, puesto que el objetivo del primer concepto involucra la creación de un estado social deseable en el cual los ciudadanos puedan ejercer sus derechos sin incidencia del fenómeno de la delincuencia, e incluye los enfoques preventivo y represivo (persecución penal), con participación de la sociedad civil.

Por otro lado, la finalidad del Derecho Penal es la protección de bienes jurídicos desde la perspectiva reactiva, la cual, a través de la persecución penal, intenta proteger a la sociedad de la ocurrencia de nuevos hechos punibles, y a su vez, resocializar a los condenados, quienes no deberían volver a delinquir; por lo tanto, se afirma que el Derecho Penal es solo una herramienta con que cuenta la Seguridad Ciudadana para lograr su finalidad

En efecto, los ámbitos preventivo y represivo se hallan cubiertos por la figura de la Seguridad Ciudadana, razón por la cual se afirma que uno de los instrumentos con que cuenta para alcanzar su misión es el Derecho Penal, sin incidencia directa en el campo de la prevención de delitos sino más bien en el represivo, cuando el bien jurídico ya ha sido menoscabado.

El interés del Estado, a través del Derecho penal, es evitar que se realicen otros delitos por parte de los ya sancionados por la comisión de hechos punibles. No obstante, se ha propuesto una concepción dialéctica de la pena, la cual sugiere que en el momento de la amenaza, el fin de la pena es la prevención general; y en el momento de la ejecución, adquieren preponderancia los fines resocializadores o de prevención especial.

En definitiva, en la búsqueda de la aludida seguridad, como estado en el cual la sociedad conserva la facultad de ejercer plenamente los derechos ante la ausencia de violencia y delito, se deben tener presentes otras herramientas, más allá del Derecho Penal, para su consecución. El modelo de Seguridad Ciudadana propone que los esfuerzos deben centrarse en el componente de la prevención, con participación de la sociedad civil organizada, en un intento de descentralizar la competencia del Estado, a través de las municipalidades y gobiernos locales, forjando en cada comunidad la cohesión social entre sus miembros.

En contrapartida, el Derecho Penal, en función a los principios dogmáticos acogidos por el ordenamiento jurídico penal paraguayo, debería ser empleado exclusivamente cuando ya se han afectado bienes jurídicos, es decir, cuando se traspasaron las barreras preventivas establecidas por el Estado, desde la perspectiva de la Seguridad Ciudadana, en los supuestos previstos taxativamente en el Código Penal, y en las leyes especiales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acero Velásquez, H. (2006). *Los gobiernos locales y la seguridad ciudadana*. Fundación Seguridad & Democracia.
- Bacigalupo, E. (1996). *Manual de Derecho Penal. Parte General*. Santa Fe de Bogotá: Editorial Temis S.A.
- Bacigalupo, E. (2007). *Derecho Penal, Parte General*. Buenos Aires: Hammurabi.
- Escobar, Muniz, Sanseviero, Saín, Zacchi. (2004). *La Seguridad Ciudadana como Política de Estado*. Fundación Friedrich Ebert.
- Estrada Rodríguez, J. L. (2013). Democracia, Estado y seguridad ciudadana. Descripción teórica sobre la ruptura en el paradigma del Estado. *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma Metropolitana de México*, 365-384.
- Gutiérrez Linares, D. (2015). Seguridad ciudadana: visiones compartidas. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 253.
- Gutiérrez Linares, D. (1994). *Human Development Report. New Dimensions of Human Security*. New York: Oxford University - UNDP - United Nations Development Programme.
- Gutiérrez Linares, D. (2003). *Commission on Human Security: Human Security Now*. New York.
- Gutiérrez Linares, D. (2007). *Human Security Concepts and Implications*. Nueva York: Routledge.
- Gutiérrez Linares, D. (2009). *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos. Comisión Interamericana de Derechos Humanos - OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57 - 31 diciembre 2009*.
- Jaramillo Jassir, M. (2015). El tránsito de la seguridad nacional a la ciudadana. Los retos de la descentralización en materia de seguridad ciudadana. *Revista Criminalidad*, 287-299.
- Mir Puig, S. (1996). *Derecho Penal: Parte General*. Barcelona: Editorial Ávila.
- Pérez, L. (2011). Gobernar la ciudad a través de la seguridad ciudadana. *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 9.
- Rodgers, D. (2013). Nuevas perspectivas sobre la seguridad ciudadana en Latinoamérica. *Revista Estudios Socio-Jurídicos del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario*, 5.
- Roxin, C. (1997). *Derecho Penal, Parte General, Tomo I, Fundamentos, La Estructura de la Teoría del Delito*. Madrid: Civitas.
- Zaffaroni, E. (2006). *Manual de Derecho Penal, Parte General*. Buenos Aires: Editorial Ediar.